

Das System der Geldkontingente in der Schweiz

Dissertation
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Volkswirtschaft

vorgelegt von
Hermann Dübendorfer
von Bassersdorf (Zch.)

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. C. Higy

Das System der Geldkontingente in der Schweiz

Dissertation

der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Volkswirtschaft

vorgelegt von

Hermann Dübendorfer

von Bassersdorf (Zch.)

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. C. Higy



Die rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 18. Oktober 1947.

Der Dekan
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät:
Prof. Dr. K. Oftinger.



Es ist mir ein Bedürfnis, meinem verehrten Lehrer Herrn Prof. C. Higy auch an dieser Stelle für das Interesse, welches er an der vorliegenden Arbeit nahm, herzlich zu danken. Ebenso möchte ich allen jenen Herren aus der Verwaltung und der Privatwirtschaft danken, die durch ihre liebenswürdigen Ratschläge und die Beschaffung der nötigen Unterlagen mir die Arbeit erleichtert haben.

Hermann Dübendorfer.

Bülach, im März 1948.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	VII
Einleitung	1
1. Teil: Die geschichtliche Entwicklung des Kontingentssystems	
I. Die Zeit der Helvetik (1798—1803)	3
II. Die Mediationszeit (1803—1813)	9
a) Ordentliche Geldbeiträge	14
b) Außerordentliche Geldbeiträge	17
c) Das Aufbringen der Mittel	22
III. Die Zeit der Restauration und Regeneration (1815—1848)	25
1. Der Bundesvertrag vom 7. August 1815	25
2. Die Geldskala:	
a) Die Revision von 1816/17	27
b) Die Revision von 1838	33
3. Die Zentralkasse	39
4. Geldkontingente und Militärwesen	41
5. Kontingentsystem und kantonale Finanzhaushalte	50
IV. Die Geldskala im neuen Bundesstaate (1848 ff.)	52
1. Die Bundesverfassung von 1848	52
2. Die Revision der Geldskala von 1851	56
3. Die Revision der Geldskala von 1875 (1895)	62
4. Reformversuche	68
5. Schlußfolgerungen	71
2. Teil: Modernisierte Geldkontingente	
I. Die Formen des Finanzausgleichs im Bundesstaate	75
II. Die Überlagerung von eidgenössischen und kantonalen Steuern auf Einkommen und Vermögen	81
III. Die Wiederbelebung des Instituts der Geldkontingente	87
1. Die Erbschaftskontingente	87
2. Der Vorschlag Higy vom Jahre 1937	89
3. Der Vorschlag Régamey (1942)	96
4. Der Vorschlag der Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau	97
3. Teil: Die Erfassung der Finanzkraft der Kantone	
1. Der Verteilungsschlüssel	102
2. Kritik einiger Kontingentsvorschläge:	
a) Kantonale Einkommens- und Vermögenssteuern	108
b) Gesamte Fiskaleinnahmen	110
c) Bevölkerungszahl und Geldskala von 1895	111
d) Ausgaben der Kantone und Gemeinden	112
3. Schlußwort	113
Nachtrag	117
1. Die Verrechnungssteuerkontingente	117
2. Kontingentierungsmethode nach Prof. Großmann	120

Literatur

1. Geschichte der Geldkontingente:

- Böhi, B.: Der Finanzhaushalt des Kts. Thurgau 1803—1903. Frauenfeld 1906.
- Bucher, H.: Aus dem Finanzhaushalt des Kts. Zürich 1803—1903. Bern 1904.
- Burckhardt, W.: Kommentar der schweiz. Bundesverfassung. 3. Aufl. Bern 1931.
- Cérenville, M.: Les impôts en Suisse. Lausanne. Diss. 1898.
- Das Bernische Finanzwesen 1803—1848. Bern 1849.
- Dändliker, K.: Geschichte der Schweiz. Bd. 3. 3. Aufl. Zürich 1904.
- Dürr, E.: Urbanität und Bauerntum in der Schweiz. «Die Schweiz.» Jb. NHG. 1934 S. 140 fg.
- Dunant, E.: Les relations diplomatiques de la France et de la République helvétique 1798—1803. Quellen zur Schweizergeschichte. Bd. 19. Basel 1901.
- Ernst, H.: Die direkten Staatssteuern des Kts. Zürich. Winterthur 1903.
- Fleiner, F.: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.
- Franscini, St.: Neue Statistik der Schweiz. 2. Aufl. Bern 1849.
- Gagliardi, E.: Geschichte der Schweiz, Bd. 3. Zürich-Leipzig 1937.
- Geyer, E.: Charakter und Ideengehalt der veranlagten Steuern der Schweiz. Eidgenossenschaft. Zürich. Diss. 1934.
- Gutachten der a. o. Standes-Ökonomie-Commission über die Verbesserung des Finanzzustandes der Republik. Bern 1820.
- Heimbrod, Jeanne: Les finances publiques de Genève sous la Restauration. 1813—1847. Zürich, Diss. 1925.
- Helvetia, Denkwürdigkeiten für die XII Freistaaten der schweiz. Eidgenossenschaften. Hg. von Joseph Anton Balthasar. Zürich und Aarau 1829—1838.
- His, Ed.: Geschichte des neuern schweiz. Staatsrechts. 3 Bde. Basel 1920, 1929, 1938.
- Historisch-geographisch-statistische Gemälde der Schweiz.
- Hottinger, J. H.: Der Staatshaushalt der Schweiz. Eidgenossenschaft. Zürich 1847.
- Landmann, Jul.: Die Finanzlage der helvetischen Republik. Pol. Jb. der Schweiz. 1909.
- Meyer von Schauensee, Fr. B.: Über den finanziellen Zustand des Kts. Luzern. Luzern 1831.
- Nabholz, H., u. Kläui, P.: Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweiz. Eidgenossenschaft und der Kantone. Aarau 1940.
- Nägeli, H.: Der Staatskredit des Kts. Zürich. 1831—1938. Zürich, Diss. 1944.
- Öchsli, Wilh.: Die Geschichte der Schweiz. im 19. Jahrhundert. 2 Bde. Leipzig 1903 und 1913.
- Picot, J.: Statistique de la Suisse. Genève 1819.

- Rappard, W. E.: Les contributions des Etats à la Société des Nations et les contingents cantonaux en Suisse. Zeitschr. f. schweiz. Stat. u. Volksw. 1923, S. 220 fg.
- Le facteur économique dans l'avènement de la démocratie moderne en Suisse. t. I. Genève 1912.
- L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse. Zürich 1936.
- La révolution industrielle et les origines de la protection légale du travail en Suisse. Berne 1914.
- Rohner, W. K.: Die st. gallische Finanzwirtschaft in der Mediations- und Restaurationszeit. 1803—1830. Zürich, Diss. 1933.
- Ruck, E.: Schweiz. Staatsrecht. 2. Aufl. Zürich 1939.
- Salis v., L. R. / Burckhardt, W.: Schweiz. Bundesrecht. 5 Bde. 1930 ff.
- Schanz v., G.: Die Steuern der Schweiz. 5 Bde. Stuttgart 1890.
- Strickler, Joh.: Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik. (A. H.) 9 Bde. Bern 1886—1903.
- Schneider, Salome: Steuersysteme und Steuerpolitik in der Schweiz. Berlin 1925.
- Der Staatshaushalt und die Finanzsysteme der Schweiz. Handbuch der Finanzwissenschaft. Hg. von Gerloff u. Meisel. Bd. 3, S. 161 f. Tübingen 1929.
- Steiger, J.: Der Finanzhaushalt der Schweiz. 4 Bde. Bern 1915—1919. Grundzüge des Finanzhaushalts der Kantone. Bern 1903.
- Steiger, V. J.: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Bern 1923.
- Taur v., Frdr.: Der Staatshaushalt der Schweiz. Eidgenossenschaft. 1849—1858. Chur 1860.
- Vogt, M. G.: Les finances de la Suisse. Strasbourg 1866.
- Zitt, H.: Die Steuerpolitik der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz. Affoltern a. A. 1928.

Quellen:

- Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweiz. Eidgenossenschaft. 11 Bde. Bern 1849—1874. Neue Folge, Bd. 1 ff. 1875 f. (A. S.)
- Bundesblatt der Schweiz. Eidgenossenschaft. Jahrgang 1848 ff. Bern 1848 f. (B. B.)
- Offizielle Sammlung der das schweiz. Staatsrecht betreffenden Aktenstücke. 3 Bde. Zürich 1830—1849. (Off. Slg.)
- Repertorium der Abschiede 1803—1813, in 2 Aufl. bearbeitet von J. Kaiser. Bern 1886. (Rep. 1803—1813.)
- Repertorium der Abschiede 1814—1848, bearbeitet von Wilh. Fetscherin. 2 Bde. Bern 1874 und 1876. (Rp. I, II.)
- Tagsatzungsabschiede aus den Jahren 1803—1848. (Abschied 1803 f.)

2. Modernisierung der Geldkontingente:

Allgemeine Literatur:

- Blumenstein, E.: Schweiz. Steuerrecht. 2 Bde. Tübingen 1926 und 1929. System des Steuerrechts. Zürich 1945.
- Buehler, A. G.: Public Finance. New York 1940.
- Dalton, H.: Principles of Public Finance. 15. Aufl. London 1946.

- Gerloff, Wilh.: Die öffentliche Finanzwirtschaft. Frankfurt a. M. 1942.
 Lotz, W.: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. Tübingen 1931.
 Moll, Bruno: Probleme der Finanzwissenschaft. Leipzig 1924.
 — Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Berlin 1930.
 Stamp, Jos.: Wealth and Taxable Capacity. London 1922.
 Steuern der Schweiz. Hg. von der Eidg. Steuerverwaltung. Bern 1939.
 Steiger und Higy: Finanzhaushalt der Schweiz. Bd. I. Bern 1934.
 Terhalle: Finanzwissenschaft. Jena 1930.
 Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft. 2 Bde. Bern 1939.
 Statistiken der verschiedenen Bundessteuern.

Spezielle Literatur:

- Abegg, H.: Verteilungsschlüssel in der Schweiz. Zürich, Diss. 1945.
 Manuskript.
 Bundesfinanzreform, Ein neuer Weg zur Bundesfinanzreform. Hg. von
 der Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau. Zürich 1946.
 Bundesfinanzreform, Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform.
 Basel 1946.
 Blumenstein, E.: Ein schweiz. Steuersystem. Vierteljahresschrift für
 schweiz. Abgaberecht. 1920. S. 1 f.
 — Das Problem der eidg. Steuerkontingente. Vierteljahresschrift 1920.
 S. 235 fg.
 — Eine verfassungsmäßige Neuordnung des eidg. Finanzhaushaltes.
 Archiv Bd. 6, S. 309 fg.
 Chastonay, O.: Partages des compétences fiscales entre la Confédération
 et les cantons. Zeitschr. f. schweiz. Stat. u. Volksw. 1943. S. 293 fg.
 — Propositions pour la réforme des législations fiscales de la Confédé-
 ration et des cantons. Zeitschr. f. schweiz. Recht. Bd. 64. H. 3. 1945.
 S. 1 fg.
 Drost, Leo: Der zwischenörtliche Finanzvergleich. Allg. Stat. Archiv.
 Bd. 29. S. 200, 294 fg., 427 fg.
 Eggenschwyler, E.: Richtlinien der Steuerpolitik. Zürich 1922.
 Eibel, R.: Finanzhaushalt und politische Struktur des eidg. Bundes.
 Zürich 1941.
 Földes, Bela: Über Matrikular- und Quotenbeiträge. Finanzarchiv. Hg.
 von G. Schanz. 17. Jg. Bd. 1. Stuttgart 1900. S. 77 fg.
 Fromer, Leo: Die Kollision von Bundessteuerrecht mit kantonalem
 Steuerrecht. Zeitschr. f. schweiz. Recht. N. F. Bd. 62, H. 1, 1943.
 S. 65 fg.
 Geiges, Ad.: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen seit 1919.
 Zürich, Diss. 1935.
 Gemeindeautonomie, die: Veröffentlichungen der schweiz. Verwaltungskur-
 se an der Handelshochschule St. Gallen. Bd. 6. St. Gallen 1945.
 Gerloff, Wilh.: Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern. Berlin 1908.
 — Steuerbelastung und Wiedergutmachung. Schriften des Vereins für
 Sozialpolitik. Bd. 168. S. 1 fg.
 Großmann, E.: Bundesstaatliche Finanzpolitik. Zürich 1917.
 — Die Kunst der Besteuerung. Festgabe Fritz Fleiner 1937. S. 299 fg.
 — Wandlungen der schweiz. Finanzgesinnung? Z. f. schweiz. Stat. u.
 Volksw. 1937. S. 515 fg.
 — Die Finanzkraft der Schweiz. Ebenda 1939, S. 1—12 und 133—159.
 — Finanzprobleme der Nachkriegszeit. Ebenda 1941. S. 289 fg.

- Gestaltende Kräfte im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Ebenda 1934, S. 269 fg.
- Göttisheim, E.: Der Einfluß der Wirtschaftskonjunktur auf den schweiz. Bundeshaushalt in den Jahren 1924—1933. Basler Diss. 1934.
- Hauser, F.: Die Reichsfinanzreform und die Probleme der Reform des schweiz. Bundeshaushaltes. Zürich 1915.
- Hensel, Alb.: Der Lastenausgleich. Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht. Berlin 1929, S. 1 f.
- Der Finanzausgleich im Bundesstaate. Berlin 1922.
- Higy, Camille: Probleme der vergleichenden schweiz. Steuer- und Finanzstatistik. Z. f. schweiz. Stat. u. Volksw. 1929, S. 171 fg.
- Die wirtschaftlichen Grundlagen des Finanzausgleichs in der Schweiz. Ebenda 1936, S. 311 fg.
- Grundprobleme der Bundesfinanzreform. Ebenda 1937, S. 463 fg.
- Aufgabenverteilung und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen. Ebenda 1943, S. 280 fg.
- Die Bundesfinanzreform und Art. 42, lit. f, der Bundesverfassung. Festgabe Fritz Fleiner 1937, S. 399 fg.
- Der Steuerausgleich zwischen Bund und Kantonen. «Die Schweiz.» Jb. d. NHG 1939, S. 168 fg.
- Hug, J. F.: Zur Frage des Zusammenhanges zwischen Wirtschaftsstruktur und Steuersystem. Weinfelden 1934.
- Huguenin, Ed.: L'Etat fédératif et les bases de son système fiscal. Lausanne. Diss. 1943.
- Howald, O.: Untersuchungen über die Besteuerung des landw. Besitzes und Einkommens und der landw. Organisationen in Bund, Kantonen und Gemeinden. Brugg 1926 und 1927.
- Keller, Theo: Schweiz. Steuerpolitik in Krieg und Frieden. St. Gallen 1943.
- Keßler, E.: Steuereinschätzungserfahrungen. 2. Aufl. Zürich 1944.
- Köppe, H.: Die Veredlung der Matrikularbeiträge. 3. Heft der Finanzwirtschaftl. Zeitfragen, hg. von G. Schanz und Jul. Wolf. Stuttgart 1913.
- Lampe, Ad.: Reine Theorie der Finanzreform. Finanzarchiv. Neue Folge 1934. S. 218 fg.
- Ludwig, Carl: Bund und Kanton. Schweiz. Monatshefte. 23. Jg. 1943/44. S. 311 fg.
- Massar, K.: Kopfquotenmethode und interlokaler Steuerkraftvergleich. Allg. Stat. Archiv. Bd. 19, 1929, S. 495 fg.
- Mani, B.: Die Bundesfinanzpolitik des schweiz. Bauernstandes in der neueren Zeit. Romanshorn 1928.
- Meierhans, P.: Zur Steuerpolitik der schweiz. sozialdemokr. Partei. Zürich 1922.
- Matti, A.: Die Bundessubvention als Rechtsinstitut des schweiz. Bundesrechtes. Zürcher Diss. 1929.
- Plattner, J.: Grundsätzliche Gesichtspunkte für die Fortentwicklung des Steuerrechts in Bund und Kantonen. Zeitschr. f. schweiz. Recht. N. F. Bd. 64, H. 3. 1945, S. 95 a fg.
- Popitz, J.: Finanzausgleich. Art. im Handwörterbuch der Staatswissenschaft. 4. Aufl. Bd. 3, S. 1016 fg.
- Der Finanzausgleich. Handbuch der Finanzwissenschaft. Hg. von Gerloff und Meisel. Tübingen 1926. Bd. 2, S. 338 fg.

- Das Finanzausgleichsgesetz in der deutschen Finanzwissenschaft der Vorkriegszeit. Finanzarchiv. N. F. 1933, S. 395 fg.
- Rappard, W. E.: Les finances publiques de la Confédération suisse, in «Die Schweiz», Jb. d. N.H.G. 1934.
- Régamay, M.: Les finances de la Confédération et le fédéralisme. Neuchâtel 1942.
- Rechnungsführung in Unternehmung und Staatsverwaltung. Festgabe für O. Jüzi. Zürich 1946.
- Rompe, F.: Zur Methode des interlokalen Steuerkraftvergleichs. Allg. Stat. Archiv. B. 20, S. 499 fg.
- Schär, A.: Aufwand- und Deckungsgrundsätze im schweiz. Bundeshaushalt, insbesondere in der Kriegs- und Nachkriegszeit. Zürcher Diss. 1930.
- Schenkel, F.: Der Einfluß der Wirtschaftskrise 1930/36 auf den Finanzhaushalt der Schweiz. Weinfelden 1940.
- Schlüter, E.: Die Vermögens- und Einkommenssteuersysteme der Schweiz. Archiv. 5. Bd.
- Schmid, K. E.: Zum Problem der allg. Einkommenssteuer in der Schweiz. Zürcher Diss. 1940.
- Schwegler, W.: Das Problem der eidg. Subventionen, in «Die Schweiz». Jb. d. N.H.G. 1939, S. 150 fg.
- Staat, Steuer und Wirtschaft. Verband schweiz. Bücherexperten. Zürich 1945.
- Statistik in Deutschland. Ehrengabe für F. Zahn. 2 Bde. Berlin 1940.
- Voranschlag und Rechnung der öffentl. Gemeinwesen. Veröffentlichungen der schweiz. Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Bd. 5. St. Gallen 1945.
- Weinmann, E.: Zur Entwicklung und zum heutigen Stand der schweiz. Finanz- und Steuerstatistik. Zürcher Diss. 1943.
- Zahn, Fried.: Die Finanzstatistik in der Theorie. Allg. Stat. Archiv. Bd. 13, S. 281 fg.
-

Das System der Geldkontingente in der Schweiz

Die Schweiz als föderatives Gebilde lebt von der Mannigfaltigkeit in der Einheit. Romanisches und germanisches Wesen, katholisches und protestantisches Glaubensbekenntnis, Bauerntum und städtische Kultur leben auf engem Raume zusammen und vereinigen sich in der Gemeinschaft des Bundes zur Behauptung der Unabhängigkeit nach außen, der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern, zum Schutze der angestammten Rechte und Freiheiten und zur Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Bürger. Die Schweizerische Eidgenossenschaft stützt sich auf die Kantone als geschichtliche Träger des politischen und kulturellen Lebens, überträgt ihnen mannigfache eigene Aufgaben zum Vollzuge und stärkt ihre Leistungsfähigkeit durch finanzielle Beiträge. Auf der Lebensfähigkeit und möglichststen Selbständigkeit der Kantone beruht auch die Stärke des Bundes; denn nur auf diese Weise kann das Gleichgewicht der widerstrebenden Kräfte erreicht und der Gedanke nationaler Einheit mit dem Schutze und der Anerkennung des Andersartigen und Besonderen verbunden werden.

Auch die Mittelbeschaffung darf daher nicht allein unter fiskalischen Gesichtspunkten betrachtet werden, sondern hat auf die politische Struktur Rücksicht zu nehmen. Diese wird jedoch in zunehmendem Maße gefährdet durch das Vordringen des Bundes in Gebiete der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern und durch die finanzielle Abhängigkeit mancher kleinerer Kantone vom Bund, in deren Finanzhaushalt die Bundessubventionen einen bedeutenden Anteil ausmachen. Die Erhebung von Bundessteuern auf Einkommen und Vermögen neben kantonalen direkten Steuern bedeutet für die Kantone eine erhebliche Einschränkung ihres finanziellen Spielraums und stellt nichts anderes dar als eine grundlegende Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Bund und Kantonen. Auch bringt die Abweichung des Bundes- vom kantonalen Steuerrecht in manchen Kantonen eine Kompliziertheit der Veranlagung mit sich, welche Steuerpflichtige und Steuerorgane gleicherweise verwirrt und die Kosten der Veranlagung stark erhöht. Es ist daher nicht verwunderlich, daß Mittel und Wege erörtert werden, um eine Verbesserung des unbefriedigenden Zustandes zu erreichen. Ganz abgesehen davon, daß auch Fragen der steuerlichen Gerechtigkeit, die ungleiche Belastung der Steuerpflichtigen von Kanton zu Kanton, bei diesen Reformbestrebungen eine wesentliche Rolle spielen.

Föderalistische Kreise glauben in der Wiederbelebung des alt-ehrwürdigen Instituts der kantonalen Geldkontingente das Mittel gefunden zu haben, welches eine reinliche Trennung zwischen der Steuerhoheit des Bundes und derjenigen der Kantone ermöglichen würde. Statt direkt auf das Einkommen und Vermögen der Bürger zu greifen, müßte sich der Bund an die Kantone halten, so daß jegliche Konkurrenzierung der verschiedenen öffentlichen Körperschaften vermieden werden könnte. Dagegen stünde es den Kantonen frei, das geforderte Kontingent im Rahmen ihres Einnahmensystems und entsprechend der finanz- und steuerpolitischen Gesinnung der einheimischen Bevölkerung aufzubringen. Eine solche Regelung wäre wie kaum eine zweite geeignet, die kantonale Selbstständigkeit und Lebensfähigkeit zu unterstreichen und zu festigen. Staatspolitisch stellt dieses System eine geradezu glänzende Lösung dar: «Es trägt der föderalistischen Struktur unseres Bundesstaates Rechnung, läßt die kantonale Finanzhoheit unangetastet und berücksichtigt die landläufige Anschauung, daß die direkten Steuern den Kantonen, die indirekten dem Bunde gehören.»¹

Das Ziel dieser Arbeit wird es sein, zunächst eine geschichtliche Darstellung des Kontingentssystems zu geben, wie es in der Zeit des Staatenbundes (1803—1848) tatsächlich bestanden hat. Drehte sich in jener Zeit der finanzpolitische Streit vornehmlich um die Frage «Grenzzölle oder Geldkontingente?», so hat sich in neuerer Zeit der Akzent etwas verschoben, indem das Problem nunmehr heißt: «Direkte Bundessteuer oder Kontingentssystem?» In den folgenden Teilen werden wir auf die modernen Bestrebungen eingetreten und einige kritische Gesichtspunkte hervorheben. Insbesondere die Frage des Verteilungsschlüssels wirft Probleme auf, welche oft nicht beachtet oder auf die leichte Schulter genommen werden. Unseres Erachtens setzt aber ein einwandfreies Kontingentssystem voraus, daß ein Verteilungsmodus gefunden wird, der nicht nur auf einige rohe äußere Merkmale abstellt, sondern der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone möglichst gerecht wird.

¹ E. Kull: Beteiligung von Bund, Kantonen und Gemeinden an den infolge des Krieges erwachsenden finanziellen Lasten; der Standpunkt des Bundes Z. f. schweiz. Stat. und Volksw. 1940, S. 273.

1. Teil:

Die geschichtliche Entwicklung des Kontingentssystems

I. Die Zeit der Helvetik (1798—1803)

Bis zum Jahre 1798 kannte man keinen Zentralstaat in der Schweiz und demzufolge auch keinen eidgenössischen Finanzhaushalt. Die alte Eidgenossenschaft bestand aus einer Reihe lockerer Bünde, welche nach Umfang und Inhalt teilweise stark voneinander abwichen. Es gab weder einen einheitlichen Bundesvertrag, noch eine eigentliche Bundesgewalt. Bei dem schwerfälligen Verfahren der gemeineidgenössischen Tagsatzung, d. h. dem hemmenden Instruktionswesen und der inneren Zerrissenheit, beschränkten sich die gemeinsamen Einrichtungen fast nur noch auf ein notdürftig geregeltes Heerwesen, auf die Stellung zum alliierten Frankreich, auf einen kaum je beachteten eidgenössischen Rechtsgang und auf den gemeinsamen Besitz von schlecht regierten Untertanenländern.¹ Die Hauptangelegenheit, welche überhaupt zur Einberufung von «Gesandtenkongressen» nötigte, war die Verwaltung dieser gemeinen Herrschaften. Es handelte sich dabei aber mehr um die Bewirtschaftung dieses gemeinsamen Besitzes verschiedener Orte, durch den die übrigen finanziellen Verhältnisse der einzelnen Stände nicht berührt wurden. Alljährlich mußten an diesen besonderen Tagsatzungen die Jahresrechnungen der Vögte abgenommen werden. Ebenso wenig gab das Militärwesen Anlaß zu gemeineidgenössischen Ausgaben, indem die Verbündeten verpflichtet waren, bei eintretender Not sich gegenseitig «auf eigene Kosten zuzuziehen». Die Tagsatzungsabgeordneten hinwiederum wurden von ihren Auftraggebern, den regierenden oder zugewandten Orten, entschädigt, während der Vorort Zürich oder die gemeinen Herrschaften, sofern sich die Haupttagsatzung in Baden oder Frauenfeld versammelte, für die Schreibarbeiten aufzukommen hatten.

Auch während der Zeit der «einen und unteilbaren Republik» (Helvetik) kam es mit einer einzigen Ausnahme, welche schon in ihr Auflösungsstadium fällt, nie zur Erhebung von Geldkontingenten. Die alte Eidgenossenschaft mit ihrem Konglomerat von regierenden, zugewandten und untertänigen Gebieten tauchte im Schmelztiegel der französischen Revolutionsideen unter und verwandelte sich in einen völlig zentralisierten Einheitsstaat, in wel-

¹ Ed. His: Geschichte des neueren schweiz. Staatsrechts, Bd. I, S. 91.

chem ehemals regierende Orte nur mehr das Schattendasein von bloßen Verwaltungsbezirken führten. An Stelle der vielgestaltigen autonomen Finanzwirtschaften der eidgenössischen Orte trat nun auch eine zentrale Finanzverwaltung, welche die bestehenden Finanzorgane dem Verwaltungsorganismus des neuen Staatswesens einzugliedern suchte. Der neue Einheitsstaat verfügte über das Staatsvermögen der bisherigen Staatswesen, das als Nationalgut erklärt wurde (Gesetz vom 24. IV. 1798) und dessen Erträgnisse für die erste Zeit der Haushaltsführung genügten. Schwierigkeiten in der Einnahmenbeschaffung (Aufhebung der Feudallasten durch Gesetz vom 10. X. 1798) und der Unterhalt einer französischen Armee führten jedoch bald zur völligen Erschöpfung der Kassen. Um der Finanznot zu steuern, mußte ein eigentliches Finanzsystem geschaffen werden, das neben dem Ertrag der Nationalgüter und der Regiebetriebe (Post, Pulver, Münze, Salz, Bergwerksregal) ein eigentliches Auflagensystem umfaßte. Zum erstenmal in der Geschichte unseres Landes wurde ein einheitliches Steuersystem eingeführt, welches auf dem Grundsatz der Allgemeinheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beruhte und sich an das Vorbild Frankreichs anlehnte. Die Steuergesetze der Helvetik (Gesetz vom 13. III. 1799 und Gesetz vom 15. XII. 1800, vervollständigt durch ein Zollgesetz vom 6. III. 1799 und ein Finanzorganisationsgesetz vom 25. I. 1799) bildeten ein System von Vermögens-, Vermögensverkehrs- und Verbrauchssteuern:

- I. Steuergesetz: 1. Steuer auf Leihkapitalien, Vermögenssteuern auf Grund- und Hausbesitz, Handelsabgabe nach Umsatz und Gewinn. 2. Handänderungsabgaben und Erbschaftssteuern, allgemeine Stempelsteuern. 3. Getränke- und Luxussteuern.

Dieses Steuergesetz erwies sich in der Praxis als undurchführbar, so daß es ein Jahr später den steuertechnischen Möglichkeiten angepaßt werden mußte. Die Vermögenssteuer auf Liegenschaften wurde in eine Grundstücksteuer rückgewandelt, die Steuer auf Leihkapitalien in eine Visagebühr und einen Stempel auf Schuldverschreibungen und die Handelsabgabe in eine Patentgebühr. Hinzugefügt wurde eine Besoldungssteuer.¹

In der Folge untergruben jedoch Krieg, Kriegsnot und innere Parteikämpfe alle Autorität des Staates, so daß die Einnahmenbeschaffung auf ungeahnte Schwierigkeiten stieß. Neben den ordentlichen Einnahmen, welche nur langsam oder überhaupt nicht eingingen, bedurfte es einer Reihe von außerordentlichen Maßnahmen: die helvetische Regierung suspendierte die Gesetze über die Aufhebung der Feudallasten, erhob eine außerordentliche Vermögenssteuer, schritt zur Auflegung einer Zwangsanleihe, ver-

¹ Salome Schneider: Der Staatshaushalt und das Finanzsystem der Schweiz. HBFW von Gerloff und Meisel, Bd. III, S. 163.

kaufte einen Teil der Nationalgüter und erklärte schließlich sogar einen teilweisen Bankrott (Annullierung der schwebenden Schuld).

Dem Mißerfolg der Einheitsrepublik auf politischem und finanziellem Gebiete folgte bald eine Rückbildung zum Bundesstaate. Mit der Annahme der helvetischen Verfassung vom 2. Juli 1802 fanden die Verfassungskämpfe zwischen Unitariern und Föderalisten einen vorläufigen Abschluß. Die finanzwirtschaftlichen Kompetenzen des Zentralstaates wurden nun wesentlich eingeschränkt: Steuergesetzgebung und Steuererhebung fallen wiederum den Kantonen zu, desgleichen die Gesetzgebung über die Zehnten und Grundzinse, die Verwaltung der Nationalgüter und Domänen (mit Ausnahme der Schuldtitel, welche dem Gesamtstaate als Vermögen verbleiben)¹. Dem Zentralstaate verbleiben noch die Regalien, für welche die Helvetik ausgedehnte Verwaltungen geschaffen hatte, die Stempelabgaben, die Zölle und die «besonderen Beiträge von den Kantonen nach Maßgabe der in denselben befindlichen und ihnen überlassenen Nationalgüter». Finanzwirtschaftlich wird also mit der Helvetik gebrochen, noch ehe die Mediationsakte von 1803 diesen Bruch bestätigt und die Liquidation einleitet.²

Die Aufgabe bestand nun darin, eine Aussonderung zwischen National- und Kantonsvermögen, zwischen National- und Kantonsausgaben, National- und Kantonszöllen vorzunehmen. Überdies mußte die Frage der Ablösbarkeit der Feudallasten neu geprüft, der Maßstab für die Bemessung der Kantonsbeiträge ermittelt und zudem eine Ausscheidung zwischen dem Vermögen der Kantone und demjenigen der ehemals regierenden Städte vorgenommen werden.³

Bevor jedoch an eine durchgreifende Sanierung der Finanzlage herantreten werden konnte, trat durch die Zurückziehung der französischen Truppen aus der Schweiz im Sommer 1802 nach fünf-einhalbjähriger Okkupation der völlige Zusammenbruch und die Liquidation der helvetischen Republik ein. Napoleon gedachte mit seinem Schachzug die Verwirrung in der Schweiz aufs höchste zu steigern, um das erneute Eingreifen Frankreichs, das im Frieden von Lunéville (9. Februar 1801) der helvetischen Republik eine Scheinunabhängigkeit und Scheinneutralität zugestanden hatte, vor der Welt zu rechtfertigen. Müde des Chaos' von Gesetzen und der Unbrauchbarkeit derselben, der Staatsstrieche und Parteizwiste, der drückenden und allgemeinen Lasten, des Niedergangs von Handel und Industrie, schob das Volk alle Schuld der helvetischen

¹ A. H. VII., S. 1386, Art. 78; vgl. auch Entwurf von Malmaison I vom 29. April 1801 (Art. 13); A. H. VI., S. 877; Malmaison II, 29. Mai 1801, A. H. VI., S. 937; Verfassung der helvetischen Nation vom 25. Oktober 1801, Art. 8, Abs. 12, A. H. VII., S. 593; Entwurf der Föderalisten vom Februar 1802, A. H. VII., S. 1046.

² Schneider a. a. O., S. 163.

³ Landmann: Die Finanzlage der helvetischen Republik, Pol. Jb. 1909, S. 133, (vor der Revolution bestand keine Aussonderung zwischen dem Vermögen der regierenden Städte und der Orte).

Regierung zu und schloß sich der von der revolutionsfeindlichen Partei ausgelösten Gegenrevolution an. Die helvetischen Truppen wurden von den bewaffneten Verbänden der Insurgenten geschlagen, so daß die helvetische Regierung fluchtartig ihren Sitz in Bern verließ und sich nach der Westschweiz wandte, wo sie noch allein Autorität genoß.

In Schwyz konstituierte sich eine «eidgenössische Tagsatzung», bestehend anfänglich aus den Kantonen Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus und Zug, später auch der Kantone Zürich, Bern, Solothurn, Basel, Schaffhausen und Appenzell und zeitweise auch aus Vertretern von Graubünden, Luzern, Baden, Thurgau, Rheintal und solchen der Stadt und Landschaft St. Gallen. Eine diplomatische Kommission arbeitete einen Entwurf aus, worin u. a. auch Vorschläge über die Neuordnung der Finanzen aufgestellt wurden. Die Ausgaben für Gehälter, Militärisches, Diplomatisches, den Generalstab und die Kanzlei des Eidgenössischen Rates sollten gedeckt werden durch die Einnahmen aus dem Pulverhandel, den Bergwerken, dem Salzhandel, der in den Befreiungsakten der ehemaligen gemeinen Herrschaften vorbehaltenen Domänen und aus allfälligen kantonalen Zuschüssen, welche jedoch nur in äußersten Notfällen erhoben werden sollten.¹ Der Gedanke der Erhebung von Geldkontingenten scheint also schon vor der Mediationszeit Fuß gefaßt zu haben und wurde auch praktisch erprobt.

Zur Finanzierung der Insurgentenarmee wurden auch Beiträge erhoben. Wichtiger als die nur langsam und unvollständig einlaufenden Beiträge der Kantone, die Vorschüsse von Privaten, Zünften und Klöstern waren freilich die Mittel, welche die wieder ans Ruder gelangte Bernische Standeskommission aus einem vor dem Zugriff der Franzosen geretteten Fonds zur Verfügung stellen konnte.²

¹ Landmann a. a. O., S. 132 fg.

² Landmann a. a. O., S. 139/140: Die Urkantone verpflichteten sich, dem gemeinsamen Kriegsrat eine Summe von fl. 40 000 zur Verfügung zu stellen, die sie untereinander wie folgt verteilen:

Uri	fl. 2 775.56	U'walden	fl. 6 939.59	Appenzell I.-Rh.	fl. 3 154.34
Schwyz	fl. 8 463.43	Glarus	fl. 6 309.19	Appenzell A.-Rh.	fl. 11 356.29

Gleichzeitig wurde der Grundsatz aufgestellt, daß jeder dem Bunde beigetretene Kanton verpflichtet sein solle, für je 500 seiner im Alter von über zwanzig Jahren stehenden männlichen Bevölkerung den Betrag von fl. 630.55 Reichsvaluta in die Kriegskasse zu entrichten. Die Beiträge wurden für die bereits beigetretenen Kantone folgendermaßen berechnet:

Zürich	fl. 50 473.10	Luzern	fl. 22 713.—	Basel	fl. 10 094.40
Bern	fl. 76 710.—	Zug	fl. 3 154.—	Bünden	fl. 15 142.—
Solothurn	fl. 9 463.—	Baden	fl. 12 618.—		

wobei indessen deutlich der Erwartung Ausdruck gegeben wurde, es würden die im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl wohlhabenden Kantone, so z. B. das „reiche“ Basel, ihre geringen Kontingente durch freiwillige Zuschüsse erhöhen. Der gleiche Einheitsansatz sollte auch auf diejenigen Kantone Anwendung finden, die sich in einem späteren Zeitpunkte dem Bunde anschließen würden.

Bevor jedoch alle diese Umsturzpläne zu einem Abschluß kamen, trat der Erste Konsul mit der Proklamation von St. Cloud (30. September 1802) dazwischen, um den schwindenden Einfluß Frankreichs wiederherzustellen. Er verkündete oder besser noch, er zwang den 18 Kantonen der helvetischen Republik gebieterisch seine Vermittlung auf. Die französischen Bajonette bewirkten rasch die Selbstauflösung der «eidgenössischen Tagsatzung» in Schwyz und damit auch das Dahinfallen ihrer Verfassungs- und Finanzierungsprojekte. Politisch war damit die Zeit der Helvetik zu Ende, der Schwerpunkt der schweizerischen Angelegenheiten verlagerte sich nun auf Monate hinaus nach Paris. Als Interimsregierung waltete bis zur Übernahme der Geschäfte durch die Mediationsbehörden «die kraft- und mittellose, von jedermann gehaßte und mißachtete helvetische Regierung, die jedermann nur noch als Provisorium ansah»¹. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Sorge für die Verpflegung der französischen Armee, was der Schweiz erhebliche Kosten verursachte.

Obwohl Napoleon der Regierung unentgeltlich 300 000 Zentner Korn überlassen hatte, mußte der helvetische Senat am 20. November 1802 zur Deckung der Kosten eine Kriegssteuer von 625 000 Fr. ausschreiben, welche von den Kantonen erhoben werden sollte. Allen unitarischen Grundsätzen zuwider, bestimmte er die einzelnen Geldbeiträge der Kantone und behielt sich lediglich die Kontrolle über die Eingänge und die Verwaltung vor. Den Kantonen blieb es überlassen, die Steuer auf die Gemeinden zu verteilen, welche ihrerseits eine Repartition auf die einzelnen Bürger vorzunehmen hatten. Diese erste Geldskala hatte gemäß der damaligen Verwaltungseinteilung folgendes Aussehen:

Aargau . . .	Fr. 30 000.—	Sentis . . .	Fr. 66 000.—
Baden . . .	» 16 000.—	Schaffhausen . . .	» 20 000.—
Basel . . .	» 36 000.—	Schwyz . . .	» 7 000.—
Bellinzona . . .	» 7 000.—	Solothurn . . .	» 20 000.—
Bern . . .	» 90 000.—	Thurgau . . .	» 26 000.—
Freiburg . . .	» 26 000.—	Unterwalden . . .	» 4 000.—
Frickthal . . .	» 10 000.—	Uri . . .	» 3 000.—
Graubünden . . .	» 26 000.—	Waadt . . .	» 74 000.—
Linth . . .	» 18 000.—	Zug . . .	» 4 000.—
Lugano . . .	» 18 000.—	Zürich . . .	» 84 000.—
Lucern . . .	» 26 000.—	Summa . . .	<u>Fr. 625 000.—</u>
Oberland . . .	» 14 000.—		

Die solidarische Haftbarkeit der Gemeindebürger für das Befinden des Kantons hatte zur Folge, daß diese Steuer viel rascher einging, als dies jemals früher der Fall war. Am 24. Dezember waren bereits 302 692 Fr. eingegangen, am 13. Januar waren noch

¹ Wilh. Oechsli: Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bd. I, S. 110.

75 000 Fr. und Ende Februar etwa 57 000 Fr. ausstehend.¹ Auch hier zeigte sich jedoch der Widerwille gegen die direkten Steuern, die man in jener Epoche noch als ungewohnt empfand. War die direkte Steuer im Mittelalter nur vereinzelt in Notfällen erhoben worden, so schien sie im 18. Jahrhundert überhaupt gänzlich in Vergessenheit zu geraten, so daß ein solches Verhalten, zumal bei den damals vorwiegend agrarischen Verhältnissen, verständlich ist.

Die Vorgänge des Jahres 1802 fanden ihren Niederschlag auch in der Staatsrechnung, von der wir hier die Einnahmenseite zeigen:²

A. Einnahmen aus den Kantonen:

Aargau	Fr. 61 326.10	
Baden	» 35 506.—	
Basel	» 99 805.66	
Bellinzona	» 4 029.—	
Bern	» 176 515.08	
Freiburg	» 71 007.—	
Léman	» 166 326.29	
Linth	» 12 025.19	
Lugano	» 18 402.01	
Schaffhausen	» 16 868.21	
Luzern	» 58 216.26	
Oberland	» 19 198.98	
Sentis	» 61 761.—	
Solothurn	» 43 414.41	
Thurgau	» 38 721.29	
Zug	» 1 029.—	
Zürich	» 85 314.—	
Total		Fr. 969 465.58

B. Einnahmen des Nationalschatzamtes:

Saldo vom Jahr 1801 . .	Fr. 5 650.55	
Postregie	» 135 136.92	
Salzregie	» 202 671.18	
Bergwerke	» 800.—	
Pulverregie	» 1 000.—	
Zinsen der Wertschriften .	» 5 883.89	
Marchzinsen	» 1 218.22	
Verkaufte englische Fonds	» 488 821.04	
Schatzsteuer	» 2 662.81	
Anleihe Catoire	» 200 000.—	Fr. 1 043 844.61
Zusammen		<u>Fr. 2 013 310.09</u>

¹ Landmann: a. a. O., S. 144, vgl. A. H. VII, S. 1377 fg. 1386, IX., S. 38 fg., 897, 1025, 1185. Übersicht über den Stand des Bezuges am 1. März 1803. A. H. IX., S. 661.

² Landmann: a. a. O., S. 145/146. Bei den englischen Fonds handelt es sich um Kapitalanlagen der ehemaligen Orte Bern und Zürich. Um die laufenden Bedürf-

II. Die Mediationszeit (1803—1813).

In Paris hatten sich die kämpfenden Parteien einzufinden, um nach dem Gebote des ersten Consuls eine «Consulta», eine Notabelnversammlung zu bilden, die von ihm die neue Verfassung des Landes entgegennehmen sollte. Senats- und Kantonsdeputierte, nebst Abgeordneten der Städte versammelten sich im Winter 1802/03 in der französischen Hauptstadt, wobei sich zum Erstaunen aller Anwesenden Napoleon zum reinen Föderalismus bekannte. Barthélemy, als Vorsitzender, verlas am 10. Dezember bei der Eröffnung der Consulta ein «Schreiben des ersten Konsuls» an die 18 Kantone, worin sich deutlich die Absichten Frankreichs auf möglichste Schwächung der helvetischen Republik widerspiegeln. Geschickt wußte Napoleon die Parteien gegeneinander auszuspielen, indem er den Altgesinnten die Einheit hinwarf, welche nur von einer kleinen Elite, den «Metaphysikern», verfochten wurde, während er die Revolutionspartei durch Beseitigung der Aristokratie in den Städtেকantonen zu versöhnen trachtete. Die konservativen Ländler im Gebirge, auf denen die Stärke des Föderalismus beruhte, und die radikalen Patrioten im Flachlande, denen die Rechtsgleichheit unendlich wichtiger war als die Einheit, sahen daher gleicherweise in Napoleon den Beschützer ihrer Freiheit und empfanden die Vermittlung als große Wohltat.¹

Welche Bedeutung der Vermittler der Zentralorganisation zu- maß, erhellt schon aus folgenden Worten:

«Das Wichtigste ist, die Organisation eines jeden eurer achtzehn Kantone unter Wahrung der allgemeinen Grundsätze festzusetzen. Ist einmal diese Organisation der achtzehn Kantone geordnet, so bleibt noch übrig, die Beziehungen der Kantone untereinander, das heißt eure in Wirklichkeit viel weniger wichtige Zentralorganisation zu bestimmen. Finanzen, Armee, Verwaltung, nichts darf bei euch gleichförmig sein. Ihr habt niemals besoldete Truppen unterhalten, ihr könnt keine großen Finanzen besitzen; ihr habt nicht einmal ständige diplomatische Agenten bei den verschiedenen Mächten unterhalten. Als Bewohner der Gebirgsketten, die Frankreich, Deutschland und Italien scheiden, habt ihr gleichzeitig am Geiste dieser verschiedenen Nationen teil. Die Neutralität eures Landes, das Gedeihen eures Handels und eine familiäre Verwal-

nisse des Jahres 1802 zu decken, schloß die Regierung am 22. Juli 1802 einen Vertrag mit dem Pariser Bankier J. B. Catoire, wonach dieser gegen Verpfändung der englischen Fonds der Regierung einen mit $\frac{1}{2}\%$ verzinlichen Vorschuß von 200 000 Fr. gewährte. (Gleichzeitig erneuerte die Regierung die dem Bürgen Catoire schon im Jahre 1801 erteilte Vollmacht, in England Schritte einzuleiten, um den von Berner Seite auf die ehemals bernischen Fonds gelegten Sequester aufzuheben, und versprach ihm neben Ersatz aller Kosten eine Kommission von 5 % der nach Aufhebung des Sequesters in England flüssig werdenden Kapitalsumme). Vgl. Landmann: a. a. O., S. 133.

¹ Oechsli, a. a. O., I, S. 429.

tung sind, was einzig eurem Volke zusagen und euch erhalten kann...»¹

Die Schweiz, welche nach den Worten Napoleons nicht reich genug war, um die Kosten einer Zentralregierung zu tragen, kehrte mit der Vermittlungsakte zum Staatenbunde zurück (19. Februar 1803). Das Schwergewicht des politischen Lebens und die Gestaltung der Finanzwirtschaft verlagerten sich wiederum ganz in die Kantone. Es gab nun auch einen einheitlichen Bundesvertrag, allein die Bundesgewalt wurde auf das äußerste eingeschränkt.²

Die 19 als souveräne Staaten hergestellten Kantone (inklusive St. Gallen) bildeten unter sich einen Bund, um sich gegenseitig ihre Verfassungen, ihr Gebiet, ihre Freiheit und ihre Unabhängigkeit zu garantieren. Um im Notfalle die Vollziehung dieser Garantie zu gewährleisten, war eine kantonale Truppen- und Geldhilfe gemäß einer besonderen Skala vorgesehen.

Als eidgenössische Organe wurden Tagsatzung und Vorort wieder ins Leben gerufen. Jeder Kanton hatte wieder seine besonderen Gesandten, die beschränkte Vollmacht und bindende Instruktionen erhielten. Die 19 Kantone hatten 25 Stimmen, indem Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubünden, deren Volkszahl 100 000 Seelen überstieg, ein doppeltes Stimrecht erhielten. Ordentlicherweise versammelte sich die Tagsatzung für einen Monat im Juni, außerordentlicherweise auch auf das Verlangen einer «angrenzenden Macht» oder eines Kantons, wenn dasselbe vom Großen Rate des Direktoralkantons unterstützt wurde, oder schließlich auf das Verlangen von fünf Kantonen oder Einberufung durch den Landammann der Schweiz. Mit Dreiviertelmehrheit entschied der «Gesandtenkongreß» über Kriegserklärungen, Friedensschlüsse und Bündnisse, mit einfacher Mehrheit in allen übrigen Angelegenheiten: über den Abschluß von Handelsverträgen und Militärkapitulationen, die Verfügung über die Truppenkontingente, die Ernennung des Generals und die Wahrung von Ruhe und Ordnung im Innern. Bei inneren Streitigkeiten zwischen den Kantonen verwandelte sie sich in ein Syndikat, wobei jeder Gesandte über eine Stimme verfügte und nach freiem Ermessen entscheiden konnte.

Die Mediationsakte stellte keine eigene Zentralbehörde auf, sondern übertrug die Bundesleitung einem Landammann der Schweiz, als welcher in jährlichem Wechsel der Schultheiß oder Amtsbürgermeister einer der sechs Vororte oder Direktoralkantone Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich oder Luzern amtierte. Er vermittelte den diplomatischen Verkehr und ordnete bei Aufruhr oder andern dringenden Gefahren die ersten Maßregeln an. Außerdem sorgte er für die Innehaltung der Vorschriften der

¹ Oechsli, a. a. O., I, S. 424; vgl. Corresp. de Napol. VIII, S. 158.

² Vgl. H. Nabholz und P. Kläui: Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte, S. 185 fg.

Bundesakte und konnte bei Streitigkeiten zwischen den Kantonen Vermittler ernennen. Im wohlverstandenen strategischen Interesse Frankreichs bestellte der Landammann Aufseher zur Untersuchung der Heerstraßen, Wege und Flüsse, wobei ihm im Notfalle das Recht zukam, dringende Arbeiten auf Kosten der säumigen Kantone ausführen zu lassen.

Ein Kanzler und ein Staatsschreiber, welche jeweils von der Tagsatzung auf zwei Jahre gewählt wurden, besorgten die Protokolle und die Kanzleigeschäfte. Weil der Bund über keine eigenen Einkünfte verfügte und die Geldbeiträge nur für außerordentliche Fälle vorgesehen waren, sollte der jeweilige Vorort zum Entgelt für seine Ehre die Kosten der laufenden Bundesverwaltung tragen; er hatte nach einem von der Tagsatzung festgesetzten Fuße den Kanzler und Staatsschreiber zu besolden, dem Landammann ein besonderes Gehalt auszusetzen und die anderweitig mit dieser Stellung verbundenen Ausgaben zu bestreiten. Außerdem übernahm der Vorort die Ausgaben für die Unterkunft der Tagsatzungsabgeordneten, die Sitzungskosten und sorgte für eine Ehrenwache.

Neben diesen organisatorischen Bestimmungen sanktionierte die Vermittlungsakte noch einige Errungenschaften der Helvetik: so das Prinzip der Rechtsgleichheit, das Recht der freien Niederlassung und Gewerbeübung, sodann die Verkehrsfreiheit im Innern. Sie erklärte die ehemaligen Abzugsrechte für abgeschafft und verbot die Errichtung von Binnenzöllen, um sodann im nächsten Artikel dieselben durch ein Hintertürchen wieder einzuführen, indem jedem Kanton die zur Ausbesserung der Wege, Heerstraßen und Flußufer bestimmten Zölle belassen werden, allerdings unter Genehmigungsvorbehalt durch die Tagsatzung. Dasselbe galt für die von den Grenzkantonen erhobenen Grenzzölle. Das Münzregal überließ man den Kantonen, wobei sich die Tagsatzung das Recht vorbehielt, einen einheitlichen Münzfuß aufzustellen. Auch das Militärwesen war Sache der Kantone, da die Bundesakte außer der Bestimmung der Bundeskontingente, der Ernennung des Generals durch die Tagsatzung und dem Verbot einer stehenden Truppe von mehr als 200 Mann keine näheren Bestimmungen darüber enthielt. Das Schwergewicht der Finanzwirtschaft lag nun gänzlich in den Kantonen, welche auch noch die letzten Überreste des helvetischen Finanzsystems liquidierten. Neben der Erhebung von direkten Steuern fielen auch die Regalien, Stempelabgaben und die Zölle an die Kantone.

In diesem Zusammenhange interessiert uns insbesondere die Aufstellung der Geldskala. Diese wurde während der Beratungen der «Consulta» in Paris auf Ansuchen Napoleons vom st.-gallischen Staatsmanne Müller-Friedberg entworfen. Über die näheren Beweggründe sind wir leider nicht orientiert. Die Skala wurde in großer Eile ausgearbeitet, wobei es anscheinend auch an zuverlässigen Unterlagen gefehlt hat. Das Diktat Napoleons erlaubte jedoch

keine Verzögerung, so daß die Geldskala in ihrer provisorischen Ausgestaltung in die Mediationsakte aufgenommen wurde (Art. 2).¹

¹ Akten L. 91. 1., Staatsarchiv Zürich. Aus einem Bericht der Finanzdirektion des Kantons Zürich (Revision der Geldkontingente von 1850, Nr. 27) entnehmen wir folgenden Passus: „Es genügt auf den ersten Blick sich von den Unverhältnismäßigkeit mancher dieser Ansätze sich zu überzeugen, dennoch lagen starke Gründe vor, um daran nichts zu ändern. Der erste Consul, der offenbar die kleineren, wenig bemittelten Cantone wesentlich hat erleichtern wollen, hätte eine Änderung an dem Grundgesetze nicht geduldet — zudem war bei den damaligen sehr kleinen Mannschaftskontingenten und geringen Bundes-Militärausgaben selbst für die schwerst belasteten der Gegenstand wenig erheblich.“

Emil Dunant: *Les relations diplomatiques de la France et de la République helvétique 1798-1803*, Bd. 19 der Quellen zur Schweizergeschichte. Basel 1901, S. 636: Ein Projekt, das Talleyrand dem Ersten Consul am 8. Frimaire an XI (29. November 1802) unterbreitete, enthält folgenden Absatz: „... le gouvernement central doit ... fixer pour chaque canton la quotité des impositions générales ... le principal privilège des administrations cantonales doit être de déterminer l'assiette et la levée des contributions auxquelles le gouvernement central les a assujetties. La position et les ressources de chaque canton sont si différentes qu'il paraît nécessaire de leur laisser sur ce mode de paiement la plus grande latitude; d'autant que la plupart des cantons n'étaient autrefois soumise à aucun impôt et que, dans la forme à donner aujourd'hui à leur gouvernement, ils ne peuvent plus jouir du même avantage ...“.

E. Dunant: a. a. O., S. 647: 7. Sitzung der vier französischen Senatoren als Repräsentation Napoleons mit den Delegierten der helvetischen Deputation vom 26. Januar 1803: „... sur la question des contingents et contributions, soulevée par Monod, Dèmeunier exposa que le contingent de troupes était le 100e de la population, que celui de la représentation était également proportionnée à la population, tandis que celui des contributions l'était à la richesse. Pour déterminer ce dernier contingent on avait divisé les cantons en cinq classes, dans chacune desquelles on supposait que tout individu était imposé à 1, 2, 3, 4 ou 5 batz, mais on ne fondait sur ce calcul que l'évaluation générale de la contribution d'un canton. On sentait que les richesses individuelles étaient inégalement distribuées et c'était aux autorités locales à répartir le contingent du canton de la manière la plus convenable et la moins onéreuse aux pauvres.“

Vgl. Oechsl, a. a. O., Bd. I, S. 454; Johannes Dierauer, Müller-Friedberg, St. Gallen 1884, S. 190: „Im Auftrage des ersten Consuls arbeitete er (Müller-Friedberg) noch eine Tabelle für die kantonalen Truppenkontingente und Matrikularbeiträge aus. Für die Fixierung der Mannschaft, die jeder Kanton zum Bundesheere stellen sollte, legte er ausschließlich die Bevölkerungszahl zugrunde, sodaß obenan der Kanton Bern mit 2292 Mann stand (gleich 1 ‰ der Einwohner) und am Fuße der Kanton Uri mit 118 Mann; bei einer Totalbevölkerung von 1515496 Seelen kam er auf 15153 Mann. Für die Festsetzung der Geldleistungen an die Bundeskasse teilte er die Kantone nach ihren Erwerbsquellen und ihrem mutmaßlichen Wohlstand in fünf Gruppen ein und berechnete für die ärmsten, wie Uri, Unterwalden und Graubünden 1 Batzen; für die reichsten wie Basel 5 Batzen auf den Kopf. Dieser Ansatz ergab für einen einfachen Geldbeitrag die Totalsumme von 484528 Fr., wobei er, um die Summe auf eine halbe Million abzurunden, auch die reichsten Klöster mit 15472 Fr. belasten wollte.“

Ibid., S. 197: „Müller Friedberg fand die Genugtuung, seine Skala der kantonalen Mannschaftskontingente und Geldbeiträge aufgenommen zu sehen. ... Die von ihm ausgearbeitete Skala erlitt nur einige unbedeutende Modifikationen. Infolge veränderter Bevölkerungsansätze für die Kantone Graubünden, Aargau und Basel wurde die Totalbevölkerung auf 1520496, das Truppenkontingent auf 15203 Mann und der einfache Matrikularbeitrag auf 490507 Schweizerfranken berechnet; die Klöster verschonte man.“

Als Basis wählte Müller-Friedberg die Mannschaftskontingente der Kantone (1 Prozent der Bevölkerungszahl), welche mit einem Multiplikator vervielfacht wurden. Dieser letztere stellte gleichsam eine Gewichtung der Kantone nach ihrer ökonomischen und finanziellen Kraft dar, wobei fünf Klassen zu 10, 20, 30, 40 und 50 Fr. vorgesehen waren.¹

In die	I. Klasse	zu 10 Fr. pro Mann	fielen:	Uri, Schwyz, Unterwalden und Graubünden.
» »	II.	» » 20 » » » »		Glarus, Zug, Appenzell und Tessin.
» »	III.	» » 30 » » » »		Luzern, Freiburg, St. Gallen und Thurgau.
» »	IV.	» » 40 » » » »		Zürich, Bern, Solothurn, Schaffhausen, Aargau und Waadt.
» »	V.	» » 50 » » » »		der Kanton Basel.

In den unteren Klassen figurierten die ärmeren Gebirgs- und Voralpenkantone, im Mittelfeld die mit fruchtbarem Boden gesegneten Kantone des Mittellandes, wobei in vielen Gegenden die in engster Verbindung mit der bäuerlichen Wirtschaft betriebene Hausindustrie zusätzlichen Verdienst brachte. Die Leinen- und Baumwollspinnerei und -weberei hatte ihr Zentrum in der Ostschweiz, die Zeugdruckerei konzentrierte sich auf verschiedene Schweizer Städte, war aber auch auf dem Lande verbreitet, so im Aargau und im Glarnerland; auf der Basler Landschaft war das Haupttätigkeitsgebiet die Seidenbandweberei, im Zürcher Gebiet und dessen Nachbarschaft die Seidenstoffweberei; im Aargau florierte die Strohindustrie, im Bernbiet die Leinenweberei. Das Unternehmertum, welches über Kapitalkraft und große kommerzielle Erfahrung verfügte, saß hauptsächlich in den Städten, wobei Basel, das «große Eingangstor», als besonders reich galt.²

Auf Grund dieser Taxation ergaben sich für die einzelnen Kantone folgende Anteile am Gesamtgeldkontingent:³

¹ Repertorium der Abschiede 1803-1813, in 2. Auflage bearbeitet von J. Kaiser, Bern 1886, S. 478.

² E. Dürr: Urbanität und Bauerntum in der Schweiz, in „Die Schweiz“. Jb. der NHG, 1934, S. 145; vgl. auch Rappard: La révolution industrielle et les origines de la protection légale du travail en Suisse, S. 104/105.

³ Rep. 1803-1813, S. 478. Als Rechnungseinheit wurde der Schweizerfranken bestimmt (Tagsatzungsbeschluß vom 27. Juli 1804), unterteilt in 10 Batzen und 100 Rappen. Feingehalt 127¹⁹/₈₀ Gran Silber = 1½ neue franz. Franken. Diese Regelung erfuhr 1819 durch ein eidg. Konkordat einige unwesentliche Modifikationen. Erst 1852 schritt man zur allgemeinen Einführung der Frankenwährung: 1 Fr. alter Währung = 1.45 Fr. neuer Währung. In der Zeit des Nebeneinanderbestehens verschiedener Münzsorten behalf man sich mit Tarifierungstabellen.

Graubünden 12 000 Fr. ¹ auf ein Mannsch'kontingent von 1200 Mann.							
Schwyz	3 012	»	»	»	»	»	301 »
Unterwalden	1 907	»	»	»	»	»	191 »
Uri	1 184	»	»	»	»	»	118 »
Tessin	18 039	»	»	»	»	»	902 »
Appenzell	9 728	»	»	»	»	»	486 »
Glarus	4 823	»	»	»	»	»	241 »
Zug	2 497	»	»	»	»	»	125 »
St. Gallen	39 451	»	»	»	»	»	1315 »
Luzern	26 016	»	»	»	»	»	867 »
Thurgau	25 052	»	»	»	»	»	835 »
Freiburg	18 591	»	»	»	»	»	620 »
Bern	91 695	»	»	»	»	»	2292 »
Zürich	77 153	»	»	»	»	»	1929 »
Waadt	59 273	»	»	»	»	»	1482 »
Aargau	52 212	»	»	»	»	»	1205 »
Solothurn	18 097	»	»	»	»	»	452 »
Schaffhausen	9 327	»	»	»	»	»	253 »
Basel	20 450	»	»	»	»	»	409 »
<u>490 507 Fr.</u>						Bundeskontingent	<u>15 223 Mann.</u>

Ordentliche Geldbeiträge:

Nach der Auflösung der helvetischen Zentralbehörden übte vorerst der durch die Vermittlungsakte bestimmte erste Landammann der Schweiz, Louis d'Affry von Freiburg, gestützt auf verfassungsmäßige außerordentliche Vollmachten, vom 10. März bis 4. Juli 1803, d. h. bis zum Zusammentritt der Tagsatzung, die Funktionen einer vollziehenden Übergangsbehörde aus. In jedem Kanton wurde bis zur Einführung der Kantonsverfassungen und der endgültigen Behörden eine provisorische Regierungskommission bestellt, welche die Verwaltung zu besorgen hatte.

Bereits am 24. März wandte sich der Landammann an diese Kommissionen um von ihnen ein erstes Geldkontingent einzufordern:

«... Comme le gouvernement helvétique dans les derniers temps de son existence a épuisé et même grevé d'anticipations les caisses que nous venons de nous réserver, ce qui nous laisse peu d'espoir de pouvoir avec ces ressources faire face à tous nos besoins, nous déclarons ici que nous aurons recours en subsidie à une contribution en argent sur tous les cantons, basée sur la proportion qu'établit l'art. 2 de l'acte fédéral. Nous invitons les commissions de gouvernement à se conformer à la présente ordonnance...»

Wie aus den Zentralkassarechnungen hervorgeht, scheint indessen dieses Kontingent nie erhoben worden zu sein. Der Land-

¹ A. H. IX., S. 1317.

ammann verschaffte sich auf andere Weise die notwendigen Mittel, indem er am 24. März erklärte, er wolle die helvetische Salz- und Pulverregie, die Postverwaltung und Stempelsteuer beibehalten und jede Widersetzlichkeit dagegen bezwingen. Am 4. Juli 1803 trat dann in Freiburg die erste Tagsatzung der Mediationszeit zusammen, die sogleich die letzten Reste des Einheitssystems, die Post-, Pulver-, Salz- und Stempelverwaltungen liquidierte und als gute Beute unter die Kantone verteilte, wobei indessen die Liquidation des Pulver- und Salzregals sich bis gegen das Jahr 1806 hinzog.¹ Für die zweite Hälfte des Jahres 1803 verwies man den Landammann auf einen Saldo der Schlußrechnung der Stempel- und Postverwaltung. Die Eidgenossenschaft stand nun glücklich aller eigenen Mittels bar da und war für die geringste Ausgabe auf die Kasse des Vororts angewiesen, weil die kantonalen Geldbeiträge nur als außerordentliche Einnahmequelle betrachtet wurden.

In der Folge konnte jedoch mit dieser Regelung nicht auskommen werden, so daß man auch für die Bestreitung ordentlicher Ausgaben zur Erhebung von Geldkontingenten schreiten mußte. Einmal erforderten die diplomatischen Agenten in Paris, Wien und Mailand gewisse Mittel. Obwohl die Tagsatzung am 16. September 1803 den grundsätzlichen Beschluß faßte, keine ständigen Gesandtschaften mehr bei den Mächten zu unterhalten, gelang es ihr 1804 nicht einmal, den Gesandtschaftsposten in Mailand zu unterdrücken. Jahr für Jahr hatte die Tagsatzung ihre diplomatischen Vertreter provisorisch zu bestätigen und die nötigen Summen dafür anzuweisen. Außerdem erforderten neue eidgenössische Beamte, der ständige Flügeladjutant des Landamanns, als Verbindungsmann zur Armee und Abgesandter im Innern des Landes, der eidgenössische Archivar, deren Besoldung man nicht wie diejenige des Kanzlers und Staatsschreibers dem Vorort aufbürden konnte, ferner die Kosten der eidgenössischen Kommissionen und der häufig wiederkehrenden Gesandtschaften neue Mittel.² Vom Jahre 1804 an wurden denn auch in regelmäßiger Weise Geldbeiträge ausgeschrieben. Im gleichen Jahre schlug Landammann von Wattenwyl auch die Bildung einer Zentralkasse vor, wobei etliche Gesandtschaften bemerkten, daß «ihre Instruktionen zwar nicht auf die Errichtung einer solchen Kasse zielten», daß es hingegen für den Landammann der Schweiz auch wieder sehr unangenehm wäre, «bei jeder unentbehrlichen Ausgabe sich an die einzelnen Stände wenden zu sollen».³ Der Vorschlag wurde jedoch später ratifiziert und der Landammann ermächtigt, auf Grund des auf 68 800 Fr. geschätzten Budgets ein Zehntel des mediationsmäßigen Geldkontingentes zu erheben. Das höchste der in der Mediationsperiode erhobenen Kontingente in der Rechnungsperiode

¹ Abschied 1806, S. 84.

² Oechsli, op. cit. I., S. 601.

³ Abschied 1804, § 27, S. 65.

1811/12 (1. Juli 1811 bis 30. Juni 1812) betrug einen Viertel des ganzen Geldkontingents und war zur Deckung der Zivilausgaben im Betrage von 109 000 Fr. bestimmt, wobei einige «Ehrengesandtschaften nicht unbemerkt lassen konnten, daß dieses Bedürfnis alles dasjenige übersteige, was bis anhin alljährlich bewilligt worden sey».¹

Die Einnahmen und Ausgaben während dieser Zeit waren höchst einfach und beschränkten sich in ruhigen Zeiten auf ungefähr 55 000—75 000 Fr., welche sich auf die ordentlichen diplomatischen Agenten in Wien, Paris und Mailand mit rund 40 000 Fr., auf einige außerordentliche diplomatische Ausgaben, auf Korrespondenzen, Kanzlei- und Archivkosten usw. verteilten. Immerhin zeigt sich gegen das Ende der Mediation und während der Zeit des sog. Interregnums der Langen Tagsatzung (1813—1815) ein Ansteigen der Ausgaben und Einnahmen, teils verursacht durch erhöhte Auslagen für diplomatische Missionen, teils durch Gehaltsvermehrungen und Gratifikationen an eidgenössische Angestellte. Im übrigen wurde strenge darauf geachtet, daß nur die unumgänglich notwendigen Kontingente eingefordert wurden. Den Grundstock zu einem eidgenössischen Staatsvermögen vermochten diese bescheidenen Zahlungen nicht zu legen. Die Rechnungen der Zentralkasse ergeben in dieser Periode folgendes Bild:²

Zentralkasse

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Geldkontingente	
1. 1. — 13. 7. 1804	56 368	43 768	41 893	$\frac{1}{10}$
1804/05	70 284	72 633	49 045	$\frac{1}{10}$
1805/06	65 240	66 580	50 654	$\frac{1}{10}$
1806/07	84 055	65 102	14 459	$\frac{1}{30}$
1807/08	68 322	58 466	49 051	$\frac{1}{10}$
1808/09	59 098	54 660	49 051	$\frac{1}{10}$
1809/10	53 550	60 600	49 051	$\frac{1}{10}$
1810/11	77 287	77 183	70 072	$\frac{1}{7}$
1811/12	132 310	111 877	126 626	$\frac{1}{4}$
1812/13	90 860	79 554	70 072	$\frac{1}{7}$
1813/14	91 566	85 581	60 320	$\frac{1}{8}$
1814/16	206 754	203 893	69 219	$\frac{1}{7}$ (1814)
			48 654	$\frac{1}{10}$ (1815)
			53 463	$\frac{1}{10}$

¹ Abschied 1811, § 21.

² Quelle: Abschiede 1803-1816.

Während der Mediationszeit wurde durch Syndikatspruch vom 3. August 1804 auch das Mannschafts- und Geldkontingent zwischen den beiden Teilen des Kantons Appenzell neu festgesetzt. Inner-Rhoden hatte an das Mannschaftskontingent von 486 Mann einen Drittel, Außer-Rhoden zwei Drittel beizutragen, wogegen die entsprechenden Verhältniszahlen an das Geldkontingent, entsprechend der beschränkten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des innern Kantonsteils, auf einen Fünftel, resp. vier Fünftel festgesetzt wurden.¹

Außerordentliche Geldbeiträge:

Außerordentliche Ereignisse führten schon während der Mediationszeit zu einer teilweisen Wiederherstellung des Finanzsystems der Helvetik. Im Jahre 1806 wurde im Zeichen der Kontinental-sperre die Einfuhr englischer Manufakturwaren in die Schweiz verboten. Zur Deckung der dadurch auf den Grenzkantonen lastenden Verwaltungskosten wurde auf die Einfuhr von Baumwollgarn, das der schweizerischen Textilindustrie als Grundstoff diente, eine Einfuhrgebühr, auf die Einfuhr anderer Kaufmannswaren eine Visa-gebühr gelegt. (Ertrag ca. 25 000—45 000 Fr. jährlich.) 1810 wurden diese Maßnahmen verschärft und die Zollanstalten unter eidgenössische Leitung genommen. Der Ertrag dieser Zölle wurde zunächst zur Deckung der Kosten der Grenzanstalten bestimmt, der Überschuß in den Jahren 1813 und 1814 teils in die Zentralkasse gelegt, teils zur Deckung militärischer Bedürfnisse verwendet.² (Rohertrag ca. 100 000 Fr.)

Größere Geldbeiträge erforderten vor allem die militärischen Aufgebote. Das «Bundesheer», eine militärische Kerntuppe, bestand aus den in der Mediationsakte festgesetzten Kontingenten der Kantone, wobei diese für Bildung, Einübung und Ausrüstung der Truppen zu sorgen hatten. Während die Einrichtung der übrigen Miliz als einer «Reserve» völlig dem Gutdünken der Kantone überlassen blieb, wurde das «Bundesheer» einer bundesrechtlichen Formierung und einer einheitlichen Führung unterworfen. Die Truppen wurden jeweils durch Verfügung der Tagsatzung oder des Landammanns aufgeboden und standen dann in eidgenössischer

¹ Rep. 1803—1813, S. 387.

² J. H. Hottinger: Der Staatshaushalt der Schweiz. Eidgenossenschaft, Zürich 1847, S. 12 fg; Rep. 1803-1813, S. 275 fg, 808.

Am 26. November 1813 wurden diese Verfügungen durch die letzte mediationsmäßige Tagsatzung aufgehoben und zur Deckung der Kosten der Grenzbesetzung von 1813/14 eine Eingangsgebühr auf Kolonialwaren als bloßer Finanzausgleich erhoben. Rep. 1813-1848, Bd. I, S. 960. Bereits am 31. Juli 1814 wurden jedoch mit dem Dahinfallen der Mediationsakte sämtliche Mautbureaux geschlossen, womit der Triumph des Kantönleistes im Zollwesen vollendet war. (Rep. I, S. 961.) Die Schlußrechnung der eidg. Grenzanstalten weist noch einen Saldo von 223 492 Fr. 5 Btz. aus, der in die eidg. Kriegskasse gelegt wurde. (Abschied 1816, S. 80 fg.)

schem Dienst. Ein Kriegskommissär sorgte für die Verpflegung, das Lazarett- und Fuhrwesen und führte genaue Komptabilität. Er bezog und verwahrte die Gelder, welche auf Befehl des Landammanns von den Kantonen abgeliefert werden mußten.

Die Mobilisation von 1805, anlässlich des Krieges der Dritten Koalition (Österreich, Rußland, Schweden und England) gegen den Kaiser von Frankreich, gab Anlaß zur Aufstellung eines Mannschaftskontingentes und zur Erhebung von zwei ganzen Geldkontingenten. 1809 mußte neuerdings infolge des Tiroler Volkskrieges die Ostgrenze besetzt werden, wobei $3\frac{1}{7}$ Geldkontingente ausgeschrieben wurden. Der Saldo der Kriegsverwaltung wurde jeweils der Zentralkasse überwiesen.

Nach den Mißerfolgen Napoleons in Rußland und der Niederlage bei Leipzig erklärte die Tagsatzung im November 1813 ihre Neutralität und stellte zu diesem Zwecke wiederum ein ganzes Kontingent auf. Von inneren Parteihader zerrissen, unschlüssig zwischen Frankreich und den Verbündeten hin und her schwankend, gelang es der Schweiz jedoch nicht, kraftvolle Verteidigungsanstalten zu treffen, so daß Ende Dezember der Durchzug der Verbündeten durch die Schweiz gegen Frankreich erfolgte. Zur gleichen Zeit wurde das kleine Kontingent entlassen, die Mediationsakte am 28. Dezember 1813 außer Kraft erklärt und unverzüglich zur Schaffung eines neuen Grundgesetzes geschritten. (Zeit der Langen Tagsatzung 1813—1815.) Der kurze Feldzug wurde mit $1\frac{1}{2}$ Geldkontingenten und einem Saldo aus der Verwaltung der Grenzanstalten von 35 877 Fr. finanziert.¹

Neue Ausgaben erforderten im folgenden Jahre die eidgenössischen Interventionen in den Kantonen St. Gallen und Tessin anlässlich der Einführung der Restaurationsverfassungen, die Entsendung einer eidgenössischen Besatzung nach Genf nach dem Abzuge der Österreicher und die Besetzung des altschweizerischen Teils des Bistums Basel (Münstertal, Biel und Erguel, Täler von Orvin und St-Imier). Zur Deckung der Kriegskosten verfügte die Kriegsverwaltung über den Schlußsaldo der eidgenössischen Grenzanstalten von Fr. 223 492.50, welche am 31. Juli aufgehoben wurden, und über $\frac{3}{4}$ Geldkontingente. Ein Teil der Kosten wurde später

¹ Errichtung einer Kriegskasse. Abschied 1806, § 14. Militär-Reglement, Art. 4: „Die Contingent-Truppen sollen zwar auf Kosten ihrer respektiven Cantone gebildet und in den Waffen geübt werden; allein sobald diese Truppen auf Befehl der Tagsatzung oder des Landammanns ausrücken müssen, werden sie aus einer gemeineidgenössischen Kriegskassa besoldet; alsdann hören sie gleichsam auf Cantons-Truppen zu seyn und werden als gemeineidgenössische Truppen besoldet, welche so lange bis sie wieder entlassen werden, unter der unmittelbaren Leitung und dem Befehl des eidg. Oberkommando stehen“.

Mobilisation von 1805: Ausgaben: Fr. 891 226.—

Einnahmen: Fr. 981 014.—

Mobilisation von 1809: Ausgaben: Fr. 1 529 700.—

Einnahmen: Fr. 1 541 593.—

Mobilisation von 1830. Ausgaben: Fr. 777 181.—

Einnahmen: $1\frac{1}{2}$ Geld-

kontingente plus Saldo von Fr. 35 877.— (Absch. 1816, 64 fg.)

den betreffenden Kantonen und Landschaften erlassen, während der Rest der Kriegsverwaltung zurückerstattet werden mußte.

Auf eine bedenkliche Probe wurde das «System der Geldkontingente» in der Zeit der «100 Tage» gestellt, d. h. nach der Rückkehr Napoleons aus Elba im Jahre 1815. Der Bund, auf die bloße Rolle eines Kassiers beschränkt, war völlig vom Willen der Kantone abhängig, wobei es infolge Geldmangels beinahe zur Auflösung der Armee kam.

Zum Schutze Genfs und der Juragrenze bot die Tagsatzung am 1. März ein halbes Bundeskontingent auf, forderte die noch nicht an der Langen Tagsatzung vertretenen Kantone Schwyz, Nidwalden und Inner-Rhoden zum Beitritt auf und beschloß am 15. März, das ganze Bundeskontingent marschfertig zu machen sowie von den Kantonen ein erstes Geldkontingent zu erheben. Schwyz und Inner-Rhoden beeilten sich, dem Rufe des Vaterlandes Folge zu leisten, das Nidwaldner Völklein dagegen weigerte sich hartnäckig, das «Machwerk der Illuminaten», den verhaßten «Zürcher Bund», anzuerkennen. (Wiener Kongreß. Deklaration vom 20. März 1815 betreffend die Schweizer Angelegenheiten und Bundesvertrag von 1815.) Die Mobilisation gab endlich den Anstoß zur Vereinigung der drei neuen Kantone Wallis, Genf und Neuenburg mit der Eidgenossenschaft, wobei in den Vereinigungsurkunden auch die Mannschafts- und Geldkontingente festgesetzt wurden. Einstweilen konnten jedoch nur Genf, Neuenburg und das vorgängig unter österreichischer Militärverwaltung stehende Pruntrut in den Verteidigungsbereich einbezogen werden, da die Vollziehung des Anschlusses des Kantons Wallis infolge Verfassungswirren sich bis zum 17. Juli hinzog (leistete daher erst vom 5. Geldkontingent an Beiträge).

Am 5. April wurden weitere 5 Geldkontingente ausgeschrieben und zugleich die Reservestellung des zweiten Bundeskontingentes angeordnet. Angesichts solcher Finanzforderungen bemächtigte sich der Kantone eine allgemeine «Krisenstimmung», wobei Bern wiederholt die Einführung der 1814 aufgehobenen Grenzzölle beantragte und zur Erleichterung der Kantone die Aufnahme von Anleihen durch die Eidgenossenschaft verlangte. Mit Recht wurde aber darauf hingewiesen, daß die Eidgenossenschaft über keine Unterpfänder verfüge und daher noch viel weniger Kredit genieße als die Kantonsregierungen. Ebensowenig konnte man sich mit der Erhebung von Grenzzöllen befreunden, die ohnehin beim Stocken jeglichen Handelsverkehrs keine große Abhilfe gebracht hätten, zudem wollten die Grenzkantone von einem derartigen Präjudiz für die Zukunft nichts wissen. Die Zahlungen gerieten daher schon Ende Juni ins Stocken. Mehrere Kantone drückten ihre Besorgnis über die ungeheuren Lasten aus, die sie «selbst beim besten Willen und ungeachtet aller Anstrengungen unmöglich aus ihren eigenen

Kräften erfüllen könnten». Mehrere Kantone waren mit zwei, andere mit drei oder vier Geldkontingenten im Rückstand; Appenzell-Inner-Rhoden hatte nicht einmal das erste ganz entrichtet, Nidwalden wurde für einstweilen ganz «außer Berechnung gelassen». Nachstehend sei der Stand der Einzahlungen Ende Juni angeführt (siehe Tabelle 1).¹

Auf den Bericht des Oberstkriegskommissärs Heer fand es die Tagsatzung für notwendig, ein Kreisschreiben an alle eidgenössischen Stände zu richten, worin die Geistesverfassung der kantonalen Regierungen und ihr Widerwille gegen das Kontingentsystem trefflich skizziert wird:²

«Es haben sich zwar in unserer heutigen Berathung Stimmen klagend erhoben, daß die ökonomische Last alle Kräfte und möglichen Anstrengungen mancher Stände übersteige. Aber haben denn diese Stände wirklich alles das geleistet, was sie dem Vaterland in der gegenwärtigen höchsten Gefahr schuldig waren? Sind die Hülfquellen des Staats und der Gemeinden, sind reiche, öffentliche und Korporationsfonds verschiedener Natur, so benutzt worden, wie jede Regierung es in einem Zeitpunkte thun sollte, wo das höchste Interesse des Staats, der Gemeinden und aller Einwohner auf dem Spiele steht? Wir glauben diese Frage bestimmt mit Nein beantworten zu können. In einigen Kantonen wurden weder außerordentliche Steuern ausgeschrieben, noch Geldanleihen gemacht. In anderen ist man nur sehr spät zu solchen Mitteln geschritten und beinahe nirgends wurden auf Größe und Dringlichkeit des Bedürfnisses, auf den Umstand, daß Zahlungen, die jezt zu leisten sind, nicht ohne die größten Nachtheile verschoben werden können, die erforderliche Rücksicht genommen.»

In der Folge wurden noch mehrere Geldkontingente ausgeschrieben, innert Jahresfrist insgesamt deren zwölf, so daß der Eidgenossenschaft neben den Kosten für die Truppenaufstellungen von 1814 bis März 1815 im Betrage von 708 000 Fr. ein neuer Aufwand von 6 353 570 Fr. erwuchs. Rechnet man zu dieser Summe noch die Kosten, welche Private und Kantone direkt für die Rüstung zu tragen hatten, so kann man den gesamten Kriegsaufwand auf etwa 12 Millionen Franken veranschlagen, die sozusagen plötzlich herbeigeschafft werden mußten.³ Nur den Bemühungen des Oberstkriegskommissärs Heer bei der Tagsatzung und der Tagsatzung bei den Kantonen ist es zu verdanken, wenn die Armee infolge Geldmangels nicht schimpflicher Auflösung anheimfiel.

Im Jahre 1816 wurden die Rückstände von Unterwalden und Appenzell I.-Rh. abgetragen, wobei die Tagsatzung über gewisse Trümpfe verfügte. Auf dem Wiener Kongreß (Deklaration vom

¹ Abschied 1815 III, S. 504.

² Abschied 1815 III, S. 507, Kreisschreiben vom 24. Juni 1815.

³ Oechsli, op. cit., Bd. II, S. 353. Abschied 1814/15 III, S. 489—523; Abschied 1816, S. 77, Beilage D; Abschied 1817, S. 110, Beilage E.

20. März 1815, Art. 6) wurde nämlich den alten, durch die Revolution zu Schaden gekommenen Kantonen einiger Ersatz geboten, um ihren Widerstand gegen die Aufnahme der neuen Kantone zu beschwichtigen. Die neuen Kantone St. Gallen, Aargau und Waadt hatten an Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Glarus und Appenzell I.-Rh. eine Geldentschädigung von 500 000 Schweizer Franken auszurichten, und zwar gemäß der Geldskala, welche als Verteilungs- und Aufbringungsmaßstab diene.

Die Aufbringung dieser Summe erfolgte nach folgendem Verhältnis:²

St. Gallen	Fr. 130 687.84
Aargau	» 172 960.72
Waadt	» 196 351.43

Davon gingen an:

Uri	Fr. 38 520.10
Schwyz	» 97 992.01
Unterwalden	» 62 042.09
Zug	» 81 237.07
Glarus	» 156 910.84
Appenzell I.-Rh.	» 63 297.89

Bern dagegen wurde für den Verlust des Aargaus und des Waadtlandes nicht mit Geld, sondern durch Zuteilung des größten Teils des ehemaligen Bistums Basel abgefunden.

Schwyz, Nidwalden und Appenzell I.-Rh. wurde jedoch die Entschädigung nur unter der Bedingung zugesprochen, daß sie ihre rückständigen «Bundesbeiträge» aus den Jahren 1814 und 1815 begleichen würden. Während die zwei letzteren Kantone ihre Rückstände ungesäumt abtrugen, weigerte sich Schwyz indessen bis zum Jahre 1819, seine Rückstände an die Zentralkasse einzuzahlen, mit der Begründung, es habe in jener Zeit der Langen Tagsatzung gar nicht angehört.²

Kleinere Rückstände kamen auch in den folgenden Jahren noch hie und da vor, wurden jedoch rasch abgetragen. Nach der langen Revolutionsperiode mußte sich das erschöpfte Europa zunächst erholen. Die Anforderungen an das eidgenössische Militärwesen bewegten sich demzufolge in einem äußerst bescheidenen Rahmen, so daß den Ständen die Aufbringung der Gelder nicht allzu schwer fiel.

¹ Off. Slg. I, S. 139. Beschluß der Tagsatzung vom 18. Juli 1815.

² Abschied 1818, S. 155; vgl. auch Abschied 1816, S. 111/112, Abschied 1817, S. 184, Abschied 1819, S. 110.

Kontingentsrückstände

an das $\frac{1}{7}$ -Kontingent vom 20. September 1814

an das $\frac{1}{7}$ -Kontingent vom 15. Februar 1815

Fr.	Btz.	Rp.
430	2	$\frac{84}{7}$
301	2	—
731	4	$\frac{84}{7}$

Das Aufbringen der Mittel.

Das Schwergewicht der Finanzwirtschaft lag in den einzelnen Kantonen. Durch die Vermittlungsakte wurden dieselben in drei Gruppen eingeteilt. Die erste umfaßte die demokratischen Landsgemeindekantone Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Zug, Glarus, Appenzell I.-Rh. und Appenzell A.-Rh., wozu sich noch Graubünden mit seinen drei Bünden und Hochgerichten gesellte. Ihnen gegenüber standen die aristokratischen Städtiekantone Basel, Zürich, Bern, Luzern, Schaffhausen, Freiburg und Solothurn, in welchen den Städten ein deutliches Übergewicht gegenüber dem Lande verschafft wurde (indirekte Wahlen und Zensus). Endlich die Gruppe der neuen Kantone St. Gallen, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt mit Repräsentativverfassungen nach modernem Zuschnitt im Sinne einer Herrschaft der Gebildeten und Wohlhabenden. Wallis, Genf und das Bistum Basel waren Frankreich einverleibt.

Die Grundlagen der Finanzwirtschaft der Kantone wurden zunächst durch die Arbeiten der im Nachtrag zur Mediationsakte vorgesehenen Liquidationskommission gelegt. Alle ehemals den Klöstern und den Kantonen gehörenden Güter wurden den früheren Eigentümern zurückgegeben; einzig für die Kantone Waadt und Aargau war eine Ausnahme vorgesehen, indem die ehemals zu Bern gehörenden Domänen in ihrem Gebiete ihnen zufallen sollten. Die drei andern neuen Kantone St. Gallen (etwas Klostergut), Thurgau und Tessin dagegen gingen leer aus. Zur Bezahlung der helvetischen Staatsschuld wies die Liquidationskommission den Erlös der ehemals von mehreren Kantonen besessenen ausländischen Schuldtitel an, wobei wiederum die ehemals dem Kanton Bern gehörenden Schuldtitel, im Falle daß nach Bezahlung der Schuld ein Überschuß resultieren würde, gleichmäßig mit den ehemaligen Untertanengebieten zu teilen waren. Indem die Kommission nur eigentliche Guthaben an die helvetische Regierung anerkannte, gelang es ihr, die Schuld von 21 Millionen Schweizer Franken auf Fr. 3 757 031.37 zu reduzieren. Davon wurden 17 Prozent aus disponibeln Mitteln getilgt, der Rest sollte verzinst und in dem Maße getilgt werden, als die beim Landammann der Schweiz hinterlegten ausländischen Schuldtitel von Bern und Zürich versilbert werden könnten. Das geschah allerdings nur zum kleinsten Teile während der Mediationszeit, da die wichtigsten, die englischen, bis nach dem Zusammenbruch der Napoleonischen Herrschaft mit Arrest belegt blieben.¹ Im Bundesvertrage von 1815 wurde dann die Restschuld neuerdings anerkannt. Gemäß dem Art. VII der Erklärung des Wiener Kongresses über die schweizerischen Angelegenheiten wurde Bern von der Verpflichtung befreit, die Kapitalanlagen mit den Kantonen Waadt und Aargau zu teilen. Dagegen

¹ Landmann a. a. O., S. 146 fg.

mußten Zürich und Bern aus den von 1798 bis 1814 aufgelaufenen Zinsen dieser Anlagen die helvetische Staatsschuld abbezahlen, was in vier Raten während der Jahre 1816 bis 1819 erfolgte.

Eine weitere Aufgabe der Liquidationskommission bestand in der Weiterführung der schon von der Helvetik begonnenen Ausscheidung zwischen Staats- und Gemeindegut, bzw. der Aussteuerung der ehemals regierenden Städte mit einem angemessenen Vermögen.

In ihrer Haushaltsführung zeichneten sich die Mediationsregierungen durch eine sehr sparsame Finanzpolitik aus. Von einer großzügigen Wohlfahrtspolitik konnte wohl nicht die Rede sein; die Hauptaufwendungen betrafen das Rechts- und Militärwesen. Wenn immer möglich verließ man sich auf die Vermögenseinkünfte und indirekten Auflagen. Das Abgabensystem der Helvetik war so unpopulär gewesen, daß man zu den drückenderen Grund-, Vermögens- und Einkommenssteuern nur in Ausnahmefällen greifen wollte. Vereinzelte Ausnahmen sind in den neuen Kantonen anzutreffen, die sich vielfach ohne größere Vermögenseinkünfte behelfen mußten. Nebeneinander finden wir in dieser Zeit und weit bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts hinein Domänen-, Regalien- und Steuerwirtschaft. Die Anknüpfung an die Zeit vor der Revolution brachte es mit sich, daß den grundherrlichen Abgaben, den Zehnten, Bodenzinsen und Ehrschätzen (lods), wiederum ein größerer Anteil im Staatshaushalt der Flachlandkantone eingeräumt wurde. Überall bildete das wieder hergestellte Staatsvermögen an Schuldtiteln, Domänen und grundherrlichen Abgaben die Stütze der kantonalen Finanzen. Die Gestaltung der Steuerwirtschaft bewegte sich in sehr rudimentären Formen: in den demokratischen Ständen wird das helvetische Steuerwesen völlig über Bord geworfen, in andern Kantonen werden einige indirekte Abgaben beibehalten und umgemodelt, die einen finden Gefallen an der Getränkesteuer, andere an der Handänderungssteuer, wenige an der Stempel- und Luxussteuer. Die Zölle und das Salzmonopol finden überall wieder Eingang, dann kommt etwa noch das Postregal. Weitere Einnahmen bilden die Bußen, Kanzlei- und Gerichtssporteln, die Landrechts-, Jagdpatent- und Ehehaftsgebühren usw.¹

Vergleicht man das Budget der Zentralkasse von jährlich etwa 75 000 Fr. mit den gesamten kantonalen Ausgaben in jener Zeit, die sich auf rund 5 000 000 Fr. beliefen,² so erkennt man, wie beschränkt sich die Bundesgewalt darstellte. Ähnliche Schlüsse ergeben sich, wenn man auf das Jahresbudget des Kantons Zürich oder des Kantons Bern von etwa 700 000—800 000 Fr., resp. 1¹/₃—1¹/₂ Mill. Fr. abstellt. Normalerweise erreichten denn auch

¹ G. v. Schanz: Die Steuern der Schweiz, Bd. I, S. 36 fg.; Oechsli a. a. O., Bd. I, S. 694.

² J. Picot: Statistique de la Suisse. Genève 1819. S. 140.

die unter den ordentlichen Ausgaben der Kantone figurierenden Beiträge an die Zentralkasse nur verschwindend geringe Prozentsätze der Gesamtausgaben, durchschnittlich vielleicht etwa 1—3 Prozent, wie das Beispiel des Kantons Zürich beweist:¹

Jahr	Gesamtausgaben	Beiträge	in Prozent
1804	605 659.26	15 430.70	2,5
1805	684 714.73	7 715.30	1,1
1806	699 577.16	2 571.76	0,4
1807	667 639.38	3 857.65	0,6
1808	672 607.37	7 715.30	1,1
1809	690 613.26	7 715.30	1,1
1810	681 843.48	9 868.58	1,5
1811	718 796.38	24 799.18	3,5
1812	721 254.47	11 021.85	1,5
1813	749 021.—	9 644.13	1,3
1814	670 323.51	11 021.85	1,8

Bei außerordentlichen Anforderungen, wie das bei Truppenaufgeboten der Fall war, wurden direkte Steuern, sog. Kriegssteuern, ausgeschrieben oder bestehende Einnahmequellen ausgebaut. 1815 mußten die meisten Kantone noch zu anderen Mitteln greifen: zur Kreditbeanspruchung oder zur Veräußerung von Vermögensobjekten (Domänen). Infolge des Fehlens eines kräftigen Bankwesens und Effektenkapitalismus wandte sich der Staat bei solchen finanziellen Kalamitäten an wohlhabende Privatleute, öffentliche Körperschaften oder an eigene Verwaltungskassen, wie denn überhaupt in jener Zeit das Kassenwesen äußerst dezentralisiert war (Salz-, Brandassekuranzsteuern usw.).²

Zur Ergänzung seien hier einige Beispiele angeführt, woraus das Gesagte deutlicher zu ersehen ist. Zürich erhob 1805, 1809, 1813, 1814, 1815 und 1816 außerordentliche Vermögenssteuern zur Deckung der Kriegskosten, dazu 1808 zur Deckung der Kosten des Direktorialjahres und 1812 zur Ausgleichung eines Defizites in der Staatsrechnung. 1815 wurde der Große Rat zudem ermächtigt, ein inländisches Anleihen von 400 000 Fr. aufzunehmen. Bern erhob 1805, 1809, 1813, 1814 und 1815 außerordentliche Kriegssteuern und mußte 1813—1815 noch verschiedene Anleihen im Betrage von 1 342 000 Fr. kontrahieren. Luzern erhob 1815 neben Katastersteuern noch eine Anleihe von 129 000 Fr.

¹ Balthasars *Helvetia* III, S. 270.

² W. Rohner: Die st. gallische Finanzwirtschaft in der Mediations- und Restaurationszeit (1805-1830), Zch. Diss. 1933, S. 33; vgl. Jeanne Heimbrod: Les finances publiques de Genève sous la Restauration 1813-1847, Zch. Diss. 1925.

beim Stift zu Münster, beim Kloster St. Urban und bei Kapitalisten in Basel usw. Es darf in diesem Zusammenhang allerdings nicht übersehen werden, daß der Ertrag dieser außerordentlichen Einnahmen nicht allein zur Deckung der Bedürfnisse des Bundes diente, sondern auch durch andere Ausgaben verursacht war, z. B. durch Leistungen an fremde Armeen (1813—1815), durch staatliche Getreideankäufe im Hungerjahr 1816/17, durch Ausfälle im Ertrage der Zehnten, kantonale Militärausgaben und ähnliche Ereignisse. Das Bestreben der Regierungen ging stets dahin, die aufgelaufenen Defizite so rasch als möglich abzutragen, indem bis zu diesem Zeitpunkte die außerordentlichen Grund- oder Vermögenssteuern erhoben wurden.¹ Die Veranlagungen erfolgten dabei oft auf die Bezirke und Gemeinden, die ihrerseits die Beiträge auf die einzelnen Bürger zu repartieren hatten. Wo solche Kontingentsysteme in den Kantonen bestanden, wurde gewöhnlich die Vertreterzahl jener Bezirke und Gemeinden in den kantonalen Behörden als Verteilungsmaßstab gewählt (Zug, Graubünden, Uri usw.).²

III. Die Zeit der Restauration und Regeneration (1815—1848).

1. Der Bundesvertrag vom 7. August 1815,³

der nun 33 Jahre lang das Grundgesetz der Eidgenossenschaft bilden sollte, war im wesentlichen eine Neuauflage der Mediationsakte. Die Schweiz blieb ein Staatenbund ohne wirkliche Bundesregierung mit der an Instruktionen gebundenen Tagsatzung, wo jeder Kanton nur über eine Stimme verfügte, dem alle zwei Jahre zwischen, Zürich, Bern und Luzern wechselnden Vorort und dem kantonalen Zoll-, Post- und Münzwirrwarr. Die Tagsatzung entschied mit Dreiviertelsmehrheit über Krieg und Frieden und schloß Bündnisse mit auswärtigen Staaten ab. Sie ratifizierte Handelsverträge, wachte über die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern, erteilte dem Vorort bei außerordentlichen Umständen ausgedehnte Vollmachten und konnte ihm gegebenenfalls eidgenössische Repräsentanten zur Besorgung wichtiger Bundesangelegenheiten zur Verfügung stellen, welche aus der Zentralkasse zu entschädigen waren. Auch hatte sie das Recht, eidgenössische Gesandte zu ernennen und abzuufen. Streitigkeiten zwischen den Kantonen wurden wie früher durch eidgenössische Schiedsgerichte geschlichtet, dagegen stand den Kantonen wiederum das Recht zu, Militärkapitulationen und Verträge über ökonomische und Polizeigegegenstände mit fremden Staaten abzuschließen.

¹ Vgl. Staatsrechnungen des Kantons Zürich, Staatsarchiv, Akten R 148 1; F. B. Meyer von Schauensee: Über den finanziellen Zustand des Kantons Luzern, Luzern 1831, S. 9-11; Das Bernische Finanzwesen 1803-1848. Bern 1849, S. 17.

² His: a. a. O., Bd. I, S. 588 fg.

³ Nabholz und Kläui a. a. O., S. 206 fg.

Die Rechtsgleichheit war mehr oder weniger illusorisch, der freie Kauf im Lande durch den Vorbehalt kantonaler Polizeiverfügungen gegen Wucher und Vorkauf der Willkür der Kantone überliefert. Die bisherigen Zölle, Weg- und Brückengelder wurden bestätigt, jede Neuerrichtung oder Erhöhung aber wie unter der Vermittlungsakte von einer Genehmigung durch die Tagsatzung abhängig gemacht, auch blieben die Abzugsrechte abgeschafft. Zur Behauptung der Unabhängigkeit nach außen, der Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, der Garantie der Verfassungen und des bestehenden Gebietes verfügte die Tagsatzung wie ehemals über das nunmehr auf das Doppelte erhöhte Kontingentsheer und die Erhebung von Geldbeiträgen. Sie bestimmte über Organisation, Aufstellung und Gebrauch des Bundesheeres, ernannte den General, den Generalstab und die eidgenössischen Obersten. Im Einverständnis mit den Kantonsregierungen sorgte sie auch für die Aufsicht über die Ausbildung und Ausrüstung des Bundeskontingentes.

Die Geldskala wurde unverändert aus der Mediationsakte übernommen, so daß sich die Multiplikatoren infolge der Verdoppelung des Bestandes des Bundesheeres um die Hälfte verminderten. Hinzugefügt wurden lediglich die Geldkontingente der ehemals «zugewandten» Orte Wallis, Genf und Neuenburg. Der Kanton Wallis folgte als 20. Bundesmitglied unmittelbar hinter der Waadt. «In Rücksicht der beschränkten ökonomischen Lage des Walliservolkes und des vielfachen Unglückes, welches im Jahre 1798 und seither dieses Land betroffen hat», wurde als Multiplikator ein Mittelfuß (terminus medius) zwischen der 1. und 2. Klasse von 7½ Fr. angenommen. Das Geldkontingent betrug somit unter Zugrundelegung eines Mannschaftsbestandes von 1280 Mann 9600 Fr.¹

Neuenburg wünschte in die 4. Klasse (20 Fr.) zu Bern, Zürich, Aargau und Waadt eingereiht zu werden. Das Begehren wurde jedoch von der «diplomatischen Kommission» — die Aufnahmen fielen in die Zeit der Langen Tagsatzung — abgewiesen und der Neuling in freundeidgenössischer Weise in die höchste Klasse (25 Fr.) eingereiht.² Das Geldkontingent betrug 25 000 Fr., das Neuenburger Fähnlein 1000 Mann, ohne daß man die große Zahl von Ausländern, die in der Uhrenindustrie tätig waren, berücksichtigt hätte. Ebensowenig Berücksichtigung fanden die «Wünsche des Herrn Abgeordneten von Genf zu möglichster Mäßigung in der Festsetzung der Geld- und Mannschaftsbeiträge.³ Die gestrenge Jury versetzte den Grenzkanton in die höchste Klasse, in der die industriellen Zentren Basel, Neuenburg und Genf vereinigt waren. Der Geldbeitrag des Kantons Genf bezifferte sich somit unter vorläufiger Festsetzung eines Mannschaftskontingents von 600 Mann auf 15 000 Fr.

¹ Abschied 1814/15 III, S. 650 (16. Juni 1815).

² Abschied 1814/15 III, S. 659 fg. (19. Mai 1815).

³ Abschied 1814/15 III, S. 662. (19. Mai 1815); S. 809).

Schon während der Beratungen über den Bundesvertrag von 1815, in der Zeit der «großen Finanzkrise», war über die «zur Bestreitung der Kriegskosten und anderer Ausgaben des Bundes» bestimmten Geldbeiträgen viel gemarktet worden, da Graubünden, Appenzell I.-Rh., Glarus, Solothurn und Zug ihre Geldkontingente vermindern wollten. Es fehlte jedoch an den nötigen Unterlagen, so daß sich die Tagsatzung mit der provisorischen Skala von 1815 begnügte und die Revision auf die nächst bevorstehende ordentliche Tagsatzung verschob. Zur Deckung der wichtigsten und kostspieligsten Bundesfunktion, nämlich der Kriegführung, sollte überdies eine eidgenössische Kriegskasse errichtet werden (Bundesvertrag, § 3, Abs. 3). Zu diesem Zwecke waren die eidgenössischen Grenzzölle auf Waren, die nicht zu den nothwendigsten Bedürfnissen gehören», bestimmt (§ 3, Abs. 5). Aus föderalistischen Gründen beschränkte man jedoch den Bestand dieses Kriegsschatzes auf ein doppeltes Geldkontingent, d. h. auf etwa 1 Million Franken. Jede Thesaurierung auf Kosten der Kantone sollte vermieden werden. Die Kriegskasse diene ausschließlich zur «Bestreitung der Kriegskosten», zu denen alle Ausgaben für Truppenaufgebote, Grenzbesetzungen, militärische Interventionen u. dgl. gezählt werden konnten. Die Kosten sollten zu gleichen Hälften aus der Kriegskasse und durch Einziehung von Geldkontingenten gedeckt werden.

Nachdem der Bundesvertrag am 7. August in Zürich feierlich beschworen worden war, vertrat sich am 31. September auch die Lange Tagsatzung und erteilte dem Vorort in bezug auf die noch schwebenden Geschäfte besondere Vollmachten. Er hatte u. a. auch den Auftrag, Vorarbeiten für eine gerechtere Mannschafts- und Geldskala, für eine Revision der eidgenössischen Militärorganisation und die Errichtung der eidgenössischen Kriegskasse zu leisten.¹

2. Die Geldskala.

a) Die Revision von 1816/17.

Die vom Vorort einberufene außerordentliche Militärkommission revidierte anfangs 1816 die im Bundesvertrage provisorisch eingestellte Mannschafts- und Geldskala. Sie hätte gerne eine allgemeine Volkszählung durchgeführt, mußte sich jedoch in Ermangelung authentischer Bevölkerungsverzeichnisse mit einigen Korrekturen der bisherigen Skala begnügen. Die Mannschaftsbestände von Graubünden, Thurgau, Neuenburg und Zürich wurden herabgesetzt, das Kontingent zwischen den beiden Appenzell zugunsten Inner-Rhodens neu aufgestellt und die Bestände von Bern, Basel (Bistum Basel) und Genf infolge Gebietszuwachs angemessen erhöht.² Noch größere Schwierigkeiten bot die Revision der Geld-

¹ Abschied 1814/15 III, S. 809.

² Abschied 1816, S. 14.

skala. Es fehlte nicht allein an zuverlässigen Bevölkerungstabellen, sondern auch an richtigen und genügenden Angaben über den ökonomischen Zustand der Kantone in staatswirtschaftlicher Hinsicht. Die Kommission betrachtete denn auch die Revision nur als eine provisorische Angelegenheit.

Sie stellte ihrer Arbeit folgende Erwägungen voran:

1. das Geldkontingent müsse mit der Stärke des Militärkontingents eines jeden Kantons in einem bestimmten Verhältnis stehen und
2. sie werde sich nicht ganz an die bestehenden Klassen halten, sondern da, wo es die «erwiesene Billigkeit» erfordere, Zwischenklassen mit einem neuen Multiplikator aufstellen.¹

Zug sollte in die neue Mittelklasse zu 7½ Fr., Solothurn eine Stufe niedriger in die 3. Klasse eingereiht werden. Solothurn wollte sich nicht mit den Kantonen Basel und Freiburg vergleichen lassen, denn es besitze fast kein Staatsvermögen, die Zölle seien im Vergleich zu anderen Kantonen sehr gering, ebenso die Zehnten und Bodenzinsen in einigen Gegenden des Kantons.² Zug machte auf den Verlust einträglicher Quellen in den ehemaligen gemeinen Herrschaften aufmerksam usw. Glarus wurde auf die nächste Revision vertröstet. Interessant ist die Begründung für die besonders begünstigte Klasse der Urstände. Diese sei nicht allein wegen der Beschaffenheit und des geringen Ertrages des Bodens, des beschränkten ökonomischen Zustandes geschaffen worden, «sondern hauptsächlich um die ersten Stifter der schweizerischen Freiheit noch in ihren Nachkommen zu ehren und auszuzeichnen», oder mit den Worten des Gesandten von Zürich: «... nicht als eine Klasse des Rechts und der Verpflichtung, sondern des Privilegiums und der Auszeichnung.»³

Das Gutachten der Kommission wurde von der Tagsatzung angenommen, wobei einzeln über die Reklamationen der Stände Glarus, Zug, Solothurn, Graubünden, Thurgau und Neuenburg abgestimmt werden mußte. Den Begehren der Kantone Glarus und Zug um Herabsetzung ihres Geldkontingents, also derjenigen Stände, bei denen sich eine Änderung nicht sehr fühlbar auswirkte, wurde entsprochen, während die Ansuchen der übrigen Kantone, inbegriffen Solothurn, «für jezt nicht berücksichtigt werden konnten».⁴ Appenzell I.-Rh., welches im Bundesvertrage noch mit Außer-Rhoden vereinigt war, wurde neuerdings von diesem getrennt und in Anbetracht des kargen Bodens, jeglicher Entblößung von «aller Handlung» und dem einzigen Produktionszweig der Viehzucht in die 2. Klasse verwiesen.⁵ Eine Revision erforderten auch die Mann-

¹ Abschied 1816, Beilage A, S. 1 fg.

² Abschied 1815 I, S. 115.

³ Abschied 1816, S. 20.

⁴ Rep. 1813-1848 I, S. 138 fg.

⁵ Abschied 1815 I, S. 132.

schafts- und Geldkontingente der beiden Unterwalden, weil Obwalden Tal und Kloster Engelberg zugeteilt wurde, welches vor-
gängig zu Nidwalden gehörte.

Die Art der Beweisführung war nach heutigen Anschauungen sehr primitiv und beschränkte sich auf die Aufzählung der wichtigsten Produktionszweige, der Beschaffenheit des Bodens, der staatlichen Einnahmen, der Zukunftsaussichten von Handel und Industrie. Die einzelnen Stände wandten sich jeweiligen durch besondere Kreisschreiben an ihre Mitstände, um sie von ihrer Lage zu unterrichten und um die Unterstützung der «gerechten Begehren» zu bitten. Als Beispiel zitieren wir hier das Kreisschreiben des Kantons Zug vom 28. März 1816:¹

«Der Kanton Zug auf ein äußerst kleines Gebiet beschränkt, konnte sich von jeher kaum eines glücklichen Mittelstandes rühmen. Mit sehr wenigen Staatshilfequellen bedacht, fand er nur in der strengsten Ökonomie Aushilfe und zwar zu einer Zeit, wo Friede und Ruhe die ganze Schweiz beglückte, und der Väter Sparpfennig selten notwendige Anstrengungen erleichterte. Allein nachdem dieser Sparpfennig die Beute fremder Räubergewalt geworden, nachdem alle Hilfsquellen, die der Kanton als solcher theils aus dem Auslande, theils aus den Mediatherrschaften zog (oberes Freiamt, Thurgau, Grafschaft Sargans, Rheintal, Laus, Luggarus, Mendris und Mainthal), und die es ihm allein möglich machten, im Kreise der Eidgenossen mit der seiner Stellung und seinem Range angemessenen Ehre und Würde zu erscheinen, vollständig versiegt sind, nachdem eben so unbekannte als drückende Lasten auf unsere Schultern gewälzt worden, fühlt er doppelt tief den gänzlichen Abgang aller Staatsgüter, doppelt tief schmerzt es ihn, alle seine Ausgaben zur Handhabung der öffentlichen Ruhe, zur Leistung seiner Bundespflichten, zur Aufrechterhaltung seiner Ehre und seines Namens durch directe und indirecte Steuern aufbringen zu müssen... Sollte es unseren Bundesbrüdern gleichgültig seyn, ob der Stand Zug sein Truppenkontingent stelle, ob er auf eidgenössischen Tagen erscheine oder ob er, sobald sie sich in die Länge ziehen, oder Interessen, die ihn nicht unmittelbar berühren, verhandelt würden, durch Ökonomie gebunden, zurückbleibe oder nicht? ... Wie dann eine solche Lücke in die moralische, also in die fruchtbarste Kraft des Bundes eingreifen, und ob die Lähmung eines Gliedes nicht auf den ganzen Körper zerrüttend wirken würde, stellen Wir Eurem und aller Mitstände anheim. Zwar wissen wir wohl, daß man hie und da unserem Canton Wohlstand und Reichthum zuschreibt, allein mit schweizerischer Biederkeit, der jeder Rückhalt fremde, jede Täuschung Abscheu ist, dürfen wir dieses Vorurtheil des Irrthums zeihen, dürfen unsere

¹ Eidg. Militärwesen, Finanzen, Geldkontingente. Akten der Finanzdirektion des Kantons Zürich. 1805-1850. Staatsarchiv. Akten L. 91. 1.

Bundesbrüder auffordern, einen offenen Blick in den Haushalt unseres Volkes zu werfen. Etwas wenig Ackerbau und Viehzucht sind seine einzigen Nahrungsquellen. Wie sollte hiebey und bey dem Mangel alles Handels und aller productiven Gewerbe Reichtum Eingang gefunden haben? Selbst wenn in glücklicheren Tagen einiger Wohlstand bestanden wäre, so haben die Folgen der Revolution, die Anwesenheit fremder Heere und das Ungemach der letzten Zeiten zerstörend auf ihn gewirkt. Allerorten ist der Preis der Liegenschaften gefallen, in unseren Gemeinden um das Drittheil, in einigen beynahe um die Hälfte gesunken... Das Volk, das vor der Revolution von allen Steuern frey war, sollte es nun in der wieder frey gewordenen Schweiz drückenden mit seiner Popularverfassung im Widerspruch stehenden Abgabenverhältnissen entgegen sehen? Nein, es wird es kaum den Einsichten unserer Bundesbrüder nicht entgehen, daß die Freiheit des Demokraten mit Auflagensystemen unerträglich sey und daß ihm etwas, was seiner in dem Bunde gegründeten Eigenheiten, Wesen und Verhältnissen offenbar entgegen ist, nicht dürfte aufgedrungen werden...»

In ähnlichem Sinne bewegten sich die Voten der übrigen Stände, wobei Glarus wiederum auf das Mittel der Auflagen hinwies, «welche in den letzten Jahren bis zu einer in den schweizerischen demokratischen Ständen vielleicht beispiellosen Höhe getrieben worden sind», auf die Armut seiner Einwohner, von welchen 1816 infolge einer industriellen Krisis, d. h. dem Auftreten der überlegenen ausländischen Baumwollspinnerei, rund ein Drittel der Einwohner von Almosen und Spenden lebte usw.¹

Eine Sonderbehandlung erfuhren die zu Bern geschlagenen leberbergischen Ämter (Biel, Courtelary, Delsberg, Freibergen, Münster und im Amtsbezirk Erlach die Orte Neuenstadt und Tessenberg), der heutige Berner Jura. Das Gebiet des ehemaligen Bistums Basel hatte den heutigen basellandschaftlichen Bezirk Arlesheim, die heute bernischen Juratäler und einige Enklaven umfaßt.² Im November 1792 (1. Koalitionskrieg) war dieses deutsche Reichsfürstentum, das nur lose Beziehungen mit den eidgenössischen Orten unterhielt, dem französischen Staate einverleibt worden, mit Ausnahme des Münstertals, des Erguels und der Stadt Biel, welche bis 1798 unter schweizerischem Schutze verblieben. Im Mai 1814 wurde vorerst der altschweizerische Teil von eidgenössischen Truppen besetzt und im folgenden Jahre auch das Pruntrut, wobei die Besoldung der Truppen von der eidgenössischen Kriegskasse übernommen wurde. Die Abrechnung erfolgte im Jahre 1816, wobei den erschöpften Landschaften statt acht nur sieben Geldkontingente mit einem provisorischen Ansätze von 10 Fr. pro Mann auf-

¹ Abschied 1816, S. 16.

² His a. a. O. II, S. 33 fg.

erlegt wurden.¹ Basel hatte für den mit ihm vereinten Teil des Bistums 7000 Fr. an die eidgenössische Kriegsverwaltung abzuliefern, Bern 86 600 Fr. Bei der Revision der Geldskala wurde die Sonderstellung des Berner Juras anerkannt (3. Klasse), diese, wie es hieß, ganz «ausgesogenen» Landschaften also mit einem niedrigeren Ansätze belegt. Die wohlhabenderen Städtekantone Basel und Genf dagegen hatten für den erhaltenen Gebietszuwachs den gleichen, d. h. höheren Ansatz des alten Kantonsteils aufzubringen.²

Neuenburgs Begehren auf Versetzung von der 6. in die 5. Klasse (20 Fr.) wurde endlich erfüllt, und zwar trotz der Einwände Basels, das für sich ähnliche Gründe geltend machte.³ Wiederum wurde auf die Beschaffenheit des Landes, den größtenteils unfruchtbaren Boden, auf die großen Konjunkturschwankungen ausgesetzte Uhrenindustrie, welche stark unter der Schutzzollpolitik Frankreichs zu leiden hatte, auf die im Verhältnis zu Basel und Genf ungleich geringere Bevölkerung der wohlhabenden Hauptstadt, auf die Gefahr der Kapitalflucht und nicht zuletzt auf die Verschuldung des Staates hingewiesen. Appenzell A.-Rh., dessen Handspinnerei infolge des Aufkommens der mechanischen Baumwollspinnerei und der Schutzzollpolitik der angrenzenden Mächte schwer zu leiden hatte, wurde dagegen abgewiesen mit der Begründung, sein Begehren auf Tiefersetzung «könne der Folgen wegen nicht in Betrachtung gezogen werden und es bleibe hiermit die Skala der eidgenössischen Geldbeiträge für zwanzig Jahre bis zum Zeitpunkt einer allgemeinen verfassungsmäßigen Revision gänzlich geschlossen».⁴

¹ Abschied 1816, S. 68 fg. vgl. S. 77, Abschied 1817, S. 98 Rechnungen der eidg. Kriegsverwaltung von den Jahren 1814, 1815, 1816.

Schlußabrechnung vom 1. März 1815 bis 30. September 1816.

Ausgaben	Fr. 6 353 570.32
Einnahmen	„ 6 755 399.54
Saldo der Rechnung von 1814	„ 201 039.55
Saldo der Schlußrechnung der eidg. Grenzanstalten	„ 8 216.54
Anteil des Kantons Genf an den Kriegskosten von 1814	„ 19 059.45
12 Geldbeiträge der eidg. Stände	„ 6 433 284.—
7 Geldbeiträge von Biel, dem Erguel und dem Bistum Basel laut Beschluß vom 26. August 1816	„ 86 800.—
desgleichen von den mit dem Kanton Basel vereinigten Gemeinden des Bistums	„ 7 000.—

² Abschied 1816, Beilage A., S. 10.

³ Abschied 1816, S. 6.

⁴ Abschied 1817: S. 7:

„Handel und Fabriken liegen gänzlich darnieder und es bleibt keine Aussicht mehr, daß sie (wenigsten in langen Jahren nicht) sich wieder erheben möchten. Ein ungeheures Elend lastet auf dem Lande, dessen über alle natürlichen Verhältnisse gesteigerte Bevölkerung der Armuth und der Verzweiflung preisgegeben ist . . .“.

„Diese traurige Lage des Kantons Appenzell war den Ehrengesandtschaften wohl allzuwohl bekannt, als daß obiger Vortrag ohne lebafte Teilnahme hätte angehört werden können . . . Aber die meisten Regierungen waren bei Ertheilung ihrer Instruktionen von der Überzeugung ausgegangen, daß vorübergehende Leiden auf verfassungsmäßige Verhältnisse nicht von Gewicht seyn sollen; die Skala der Geldbeiträge habe für zwanzig Jahre Gesetzeskraft erhalten; wegen zufälliger Um-

Auf Grund der Beschlüsse von 1816 und 1817 ergeben sich demnach folgende sechs Klassen (neue Zwischenklasse von $7\frac{1}{2}$ Fr.):

1. Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug	5	Fr.
2. Glarus, Appenzell I.-Rh., Graubünden und Wallis . . .	$7\frac{1}{2}$	»
3. Appenzell A.-Rh., Tessin und bernischer Jura . . .	10	»
4. Luzern, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Thurgau . .	15	»
5. Zürich, Bern (älterer Teil), Schaffhausen, Aargau, Waadt und Neuenburg (1817)	20	»
6. Basel und Genf	25	»

Die Skala der Mannschafts- und Geldkontingente zeigt jetzt folgendes Bild:¹

	Mann	Geldbeiträge Ganzes Kontingent
Zürich	3 700	74 000
Bern { altes Land (20 Fr.) 4 584 } { neues Land (10 Fr.) 1 240 }	5 824	91 680 } 12 400 } 104 080
Luzern	1 734	26 010
Uri	236	1 180
Schwyz	602	3 010
Obwalden { lt. Vergleichsurkunde } 221	221	1 105
Nidwalden { vom 8. 8. 1816 } 161	161	805
Glarus	482	3 615
Zug	250	1 250
Freiburg	1 240	18 600
Solothurn	904	13 560
Basel	918	22 950
Schaffhausen	466	9 320
Appenzell A.-Rh.	707	7 720
Appenzell I.-Rh.	200	1 500
St. Gallen	2 630	39 450
Graubünden	1 600	12 000
Aargau ²	2 410	48 200
Thurgau	1 520	22 800
Tessin	1 804	18 040
Waadt	2 964	59 280
Wallis	1 280	9 600
Neuenburg	960	19 200
Genf	880	22 000
Total	33 758	539 275

stände Abänderung gestatten, hieße ähnliche Begehren von Seite anderer Stände das Thor öffnen, den Zustand der Kantone im Bund schwankenden Bestimmungen unterordnen und nach und nach einer willkürlichen Konvenienz preisgeben. Linderung des gegenwärtigen Unglücks sey von der Zukunft zu erwarten; von Nachbarstaaten günstigere Maßregeln in Hinsicht des Handels, und man könne unmöglich, zumal bei einem so thätigen und betriebsamen Volke, als jenes von Appenzell sich immer zeigte, an der Zukunft verzweifeln.“

¹ Rep. II, S. 1086-1087.

² Abschied 1815 III, S. 194: Am 26. September 1815 bemerkte die Gesandtschaft von Aargau, daß sie seit zwölf Jahren jeweilen 4012 Fr. zuviel bezahlt habe,

Diese Skala blieb bis zum Jahre 1833 unverändert bestehen. Die Trennung der beiden Basel nötigte zu einer Neufestsetzung der Beiträge der neuen Halbkantone. Als Basis wurde das Kontingent des alten Kantons angenommen. Baselstadt hatte 14 145 Fr., der Kanton Baselland 8805 Fr. an die Summe von 22 950 Fr. beizutragen, so daß die Multiplikatoren sich auf $42\frac{1}{3}$ resp 15 Fr. stellten. Mit dieser provisorischen Regelung sollte jedoch der im Jahre 1837 stattfindenden allgemeinen Revision nicht vorgegriffen werden.¹

b) Die Revision von 1838.

Diese wurde eingeleitet mit dem Beschlusse der Tagsatzung vom September 1836, auf der nächsten ordentlichen Session die Revision der Geldskala vorzunehmen. Vorgängig sollte eine eidgenössische Volkszählung durchgeführt werden, um die Mannschaftskontingente numerisch genau auszumitteln. Als neue Grundlage der Truppenkontingente dienten 3 % der Bevölkerung, abzüglich Ausländer, während bei der Geldskala wie bisher auf 2 % der Gesamtbevölkerung, inklusive Fremde, abgestellt wurde. Ein erster Kommissionsbericht sprach sich wiederum für die Beibehaltung der bisherigen Klasseneinteilung aus und wollte sich mit der Änderung einiger offensichtlicher Mißverhältnisse begnügen. Ein numerisch genauer Maßstab könne gar nicht aufgestellt werden, weil die Verhältnisse von Kanton zu Kanton gänzlich verschieden seien. Besonders aufschlußreich ist folgende Stelle:²

«Wenn von verhältnismäßigen Geldbeiträgen der Bundesglieder zu gemeinsamen Zwecken des Bundes die Rede ist, so mag auf den ersten Anblick der Gedanke an eine numerische Ausmittlung der Vermögensmittel aller einzelnen Bundesglieder entstehen, doch sobald man demselben näher tritt, zeigt es sich als unausführbar. Soll das öffentliche Vermögen oder Einkommen oder dasjenige der sämtlichen Partikularen oder das eine und andere gemeinschaftlich in Betracht gezogen werden, wo nur wenige Kantone durch Vermögens- oder Einkommenssteuern einen Leitfaden dafür geben, wo auch in diesen Kantonen solche Steuern auf die verschiedenste Weise eingerichtet sind und überdies das Ergebnis der Steuer nur einen zweifelhaften Schluß auf die zur Versteuerung wirklich vorhandenen Summen erlaubt? Wie soll das Staatsvermögen oder die öffentlichen Einkünfte verglichen werden, wo die Bestreitung der Staatsausgaben aus Steuern und Abgaben oder aus Dominialvermögen in Kapitalien, wo die Ansichten der Kantone über das was von den Staatseinrichtungen gefordert werden dürfe, wo die Vervollkommnung und Vervielfältigung oder die Einfachheit der Staats-

weil im Jahre 1803 das Geldkontingent arithmetisch nicht richtig berechnet worden sei. $1205 \times 40 = 48\,200$, nicht 52 212. Der Gesandte wurde jedoch auf die nächste Revision vertröstet, d. h. auf diejenige von 1816.

¹ Rep. I, S. 621.

² Abschied 1836, Beilage N, Kommissionsbericht vom 27. August 1836.

anstellen die mannigfaltigste Verschiedenheit zeigen und wo endlich das, was an einem Orte vom Staate geleistet wird, anderwärts den Gemeinden oder besonderen öffentlichen Stiftungen oder freiwilligen Leistungen der Privaten anheimfällt? Am natürlichsten bleibt also wohl immer, daß wie bisher, zwei große Hauptelemente einfach miteinander verbunden, die Abstufung bilden, nach welcher beigetragen werde; auf der einen Seite die Zahl der Bevölkerung und auf der anderen Seite gewisse Multiplikatoren, welche je nach dem allgemein bekannten die verschiedenen ökonomischen That-sachen eines Kantons in sich begreifenden Hauptcharakter des-selben auf die Bevölkerungszahl angewendet werden ...»

Diese Ansicht fand jedoch in der allgemeinen Umfrage nicht die einhellige Zustimmung der Stände. Zürich, Aargau und Graubünden verlangten eine einwandfreie Feststellung des wirklich vorhandenen öffentlichen und privaten Vermögens, weil die bisherige Skala «schwerlich als gerechter Maßstab der Besteuerung angesehen werden könne»¹. Bern wollte u. a. auch die einzelnen Bezirke der Kantone in ein gerechtes Verhältnis bringen. Schließlich aber siegte die Auffassung der Kommission und die Tagsatzung bekannte sich «mangels geeigneter Leitfäden» zum bisherigen Klassensystem, das leichter auszuführen sei und sich durch die langjährige Erfahrung bewährt habe.

Die hierauf bestellte Revisionskommission legte der Tagsatzung am 7. September 1837 einen neuen Bericht vor, welcher sich mehr oder weniger auf den status quo beschränkte.² Den besonderen Verhältnissen der Kantone Zürich und Baselstadt sollte durch die Schaffung eigener Mittelklassen Rechnung getragen werden. Der Entwurf sah ferner einige Höher- und Tiefersetzungen vor, womit die inzwischen eingetretenen Veränderungen in der wirtschaftlichen Struktur einzelner Kantone erfaßt werden sollten. Diese Skala hatte folgendes Aussehen:³

1. Uri, Schwyz, Unterwalden, Appenzell I. - Rh.	5	Fr.
2. Graubünden, Wallis	7 ^{1/2}	»
3. Zug, Tessin	10	»
4. Bern (Jura), Luzern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A. - Rh., St. Gallen, Thurgau	15	»
5. Bern (alter Kanton), Aargau, Waadt	20	»
6. Zürich	23	»
7. Neuenburg, Genf	25	»
8. Baselstadt	40	»

In einläßlicher Begründung rechtfertigte die Kommission die vorgenommenen Veränderungen, wobei wiederum «juryartig» auf

¹ Abschied 1837, S. 159 fg.

² Abschied 1837, Beilage Z, Kommissionsbericht vom 21. August 1837.

³ Abschied 1837, Beilage Z, S. 4.

einige allgemein kennzeichnende Merkmale abgestellt wurde. Karger Boden und Viehzucht galten als Zeichen einer geringen Finanzkraft, gemischte Kantone, d. h. ackerbaureibende mit fruchtbarem Boden und Mannigfaltigkeit der Erzeugnisse nebst etwas Handel und Industrie (Heimarbeit) wurden etwas höher taxiert, stark industrialisierte Stände mit kapitalkräftigen, handeltreibenden Städten als Zentren als die wohlhabendsten betrachtet. Appenzell I.-Rh.¹, das am allgemeinen industriellen Aufschwung keinen Anteil hatte und deshalb zu den Stiefkindern des Bundes gehörte, wurde zu den drei Urständen versetzt, Zug, mit fruchtbarerem Boden als Graubünden oder Wallis, wurde wieder in «natürliche Verwandtschaft» zum Kanton Tessin versetzt, der gleichfalls eine günstige Lage und eine seltene Fruchtbarkeit aufweise. Die «mißglückte» ältere Klassifikation der Kantone Glarus und Appenzell A.-Rh., welche die Krise von 1816 überwunden hatten und sich einer glänzenden industriellen Entwicklung erfreuten, sollte nunmehr berichtigt werden. «Reich, einer kräftigen und vielseitigen Entwicklung der Industrie sich freuend, in der Lage, ihr eine stets wachsende Ausdehnung zu geben, den Unbilden augenblicklicher oder auch längerer Störungen im Gebiete ihrer eigenthümlichen Gewerbstätigkeit keineswegs in höherem Grade ausgesetzt, als andere theilweise oder ganz industrielle Kantone, haben Glarus und Appenzell A.-Rh. sich nicht zu beklagen, wenn billigerweise ein Maßstab auf sie angewendet wird, der zu den mittleren der Skala gehört.»²

Die Gleichstellung Zürichs mit den vorwiegend agrarischen Kantonen Bern, Aargau und Waadt wurde als unbillig empfunden und eine Versetzung in die Klasse der Stände Neuenburg und Genf ins Auge gefaßt. Um jedoch dem nachtheiligen Verhältnis weniger wohlhabender Landschaften zur Hauptstadt Rechnung zu tragen, schlug die Kommission die Schaffung einer besonderen Mittelklasse (23 Fr.) vor. Auch die Stellung Neuenburgs, das nach dem Dafürhalten der Kommission 1817 ohne genügende Gründe eine Verminderung seines Geldkontingentes erfahren hatte, wurde neuerdings einer Prüfung unterzogen und Gleichstellung mit dem Kanton Genf beantragt (25 Fr.). Es stehe zwar außer Zweifel, daß das zahlenmäßige Verhältnis der Bevölkerung der Hauptstadt zu jener der Landschaft im Kanton Neuenburg weniger günstig ausfalle als in Basel oder Genf; anderseits dürfe aber auch nicht übersehen werden, daß der Wohlstand der neuenburgischen Landschaft durch-

¹ Kreisschreiben des Landammanns und Rates des Kantons Appenzell I.-Rh. vom 5. März 1837: Staatsarchiv Zürich, Akten L. 91. 1.:

„Unser Ländchen hat weder Handel noch Industrie, es hat keine Straßenzüge, die einzige Straße von Gais nach Urnäsch bedarf weit mehr Unterhalt, als die Zölle abwerfen. Die Unfreundlichkeit unseres Klimas macht das Pflanzen von Bäumen fast durchgehend unmöglich; unser Land ist ausschließlich an den Heuwuchs und die Viehzucht gewiesen; es ist, mit einem Worte gesagt, nur ein armes Hirtenländchen . . .“

² Abschied 1837, Beilage Z, S. 5.

wegs höher stehe als in anderen gleichfalls begünstigten Bezirken anderer Kantone und zudem nicht durch die «zweifelhafte Stellung» anderer, weniger begünstigter Gegenden aufgewogen werde. Der «reiche Kanton Baselstadt», welcher seit 1833 auf Grund eines fiktiven Mannschaftskontingentes den übersetzten Betrag von 62 $\frac{1}{3}$ Fr. pro Mann bezahlen mußte, sollte eine Verminderung auf 40 Fr. erfahren, was teilweise mit den erhöhten Lasten der Verwaltung für ein kleineres Gebiet begründet wurde.

Schaffhausen¹, das schon infolge der Säkularisierung des Besitztums schweizerischer Klöster in Deutschland (Regensburger Reichshauptdeputationsschluß von 1812) schwere ökonomische Einbußen erlitten hatte, war durch die Zollpolitik des neuen deutschen Zollvereins und die prohibitiven Zölle Vorarlbergs in schwere Bedrängnis geraten und wurde deshalb in eine niedrigere Klasse versetzt. Auch die Sonderstellung des Berner Juras wurde wiederum anerkannt, obwohl sie seinerzeit «nur ungern gesehen ward». Um mit der Berner Regierung nicht in Konflikt zu geraten und da die Größe des Gebietes die «glückliche Fiktion» erlaube, als stelle es einen einzigen Kanton dar, wollte sich die Jury mit der Angleichung an einige Kantone von ähnlicher Wohlhabenheit begnügen (15 Fr.; Baselland, Solothurn und Luzern).

Dieser Kommissionsbericht fand seitens der Ständevertreter, wie nicht anders zu erwarten war, teilweise recht lebhafte Kritik. Die Umfrage ergab, daß «wenn einerseits verschiedene Stände das durch die Kommission vorgeschlagene Klassensystem für gerechter und zweckmäßiger hielten, als das dormalen bestehende, andererseits doch mehrere Stände die Überzeugung hegten, es solle so wenig als möglich von dem bestehenden Klassensystem, welches auf Billigkeit gegründet nunmehr durch lange Gewohnheit befestigt sey, abgewichen werden».²

Die Verhandlungen in der Tagsatzung von 1837 nahmen einen sehr schleppenden Verlauf. Vorgeschlagene Erhöhungen wurden als ungerechtfertigt bekämpft, während die Mehrzahl der Kantone für Erleichterung ihres Geldkontingentes plädierten. Auszugsweise seien hier einige Argumente angeführt, woraus sich deutlich die Schwierigkeit einer Abänderung der einmal festgesetzten Quoten ergibt.

Der Gesandte Zürich erklärte, daß die seitens der Kommission vorgesehene Erhöhung (5. Klasse zu 23 Fr.) nicht gerechtfertigt sei. Wenn nämlich im Kommissionsbericht gesagt werde, «eine reiche Hauptstadt, die blühenden Seeufer, eine zweite Stadt im Innern des Landes, welche verhältnismäßig an Wohlhabenheit alle anderen der Schweiz übertrifft, eine durchgängig entwickelte Industrie nebst viel lohnendem Landbau in den übrigen Bezirken des

¹ Staatsarchiv Zürich, Akten L. 91. 1. Kreisschreiben vom 28. April 1837.

² Vgl. für das Folgende: Abschied 1837, S. 163 fg.

Kantons, eine Örtlichkeit, die mancher in anderen Kantonen tief empfunderer Beschwerden enthebt, seyen Vorzüge, mit denen der Kanton Zürich ausgestattet sey», so dürfe aber die große Armut in einigen Bezirken des Kantons auch nicht übersehen werden. Die Versetzung in eine höhere Klasse bedeute allein eine Mehrbelastung von 32 513 Fr., so daß Zürich rund einen Siebentel der eidgenössischen Zentralkosten aufzubringen hätte. Berücksichtigt man die bedeutende Zahl von vorübergehend im Kanton sich aufhaltenden Handwerkern und den Beitrag an den «Bundesbatzen» die schweizerischen Eingangsgebühren, so müsse eine derartige Behandlung gänzlich unbillig erscheinen. Das beste sei, man verbleibe beim bisherigen Klassifikationssystem, komme den gerechten Begehren von Appenzell I.-Rh. und Schaffhausen entgegen, versetze Baselland in die 3. Klasse zu 10 Fr. und Baselstadt in eine neue 7. Klasse zu 30 Fr.

Auch Glarus protestierte gegen eine Versetzung in eine höhere Klasse (4. Klasse) mit der Begründung, die Ausdehnung der Industrie dürfe nicht als Maßstab größeren Reichtums angenommen werden, der Kanton besitze keine Staatsdomänen, so daß der innere Staatshaushalt einzig durch das Salzregal, das sehr unbedeutende Postregal und durch direkte Besteuerung der Bürger bestritten werden müsse.

Ähnliche Argumente verwendete der Gesandte Zugs, der noch Bergschlipfe und das Anschwellen verheerender Wildwasser als Ursache der Ärmlichkeit geltend machte. Freiburg schlug eine neue Klassifikation vor, Baselstadt protestierte gegen das Vorgehen, vom früheren Beitrag des Gesamtkantons auszugehen, und machte u. a. auf den Umstand aufmerksam, «daß die natürliche Defensionslinie für die Schweiz hinter der Birs liege, und daß daher bei eintretendem Krieg, zu welcher Zeit namentlich das Geldkontingent von den Ständen abgefordert würde, der Stand Basel-Stadttheil wahrscheinlich kaum auf den Schutz seiner Eidgenossen rechnen dürfe».

Schaffhausen beantragte für sich die Herabsetzung in eine niedrigere Klasse, Appenzell A.-Rh. protestierte gegen die beantragte Höhersetzung von der 3. in die 4. Klasse (15 Fr.), weil sich der Vermögenszustand seit 1816 nicht wesentlich geändert habe. Die Bewohner litten wie damals unter den Schwankungen der wirtschaftlichen Tätigkeit, so daß Hunderte von Kaufleuten und Fabrikanten große Verluste an Waren und Forderungen erlitten. Der größte Teil der öffentlichen Ausgaben müsse durch Steuern bestritten werden, zudem weise der Kanton, abgesehen von Genf oder Baselstadt, die größte Bevölkerungsdichte der Schweiz auf und besitze sehr kargen Boden, wobei zu allem Überfluß das Übel der Liegenschaftenverschuldung hier besonders stark verbreitet sei.

Neuenburg schloß sich dem Antrage Zürichs auf Beibehaltung der Klassifikation von 1816 an und protestierte gegen die neuerliche Heraufsetzung in der Skala. Der Wert der Weinberge sei seit Beginn des Jahrhunderts infolge vermehrter Einfuhr französischer Weine um 30 % gesunken, der bedeutende Geldumsatz im industriellen Teil des Kantons dürfe nicht mit wirklichem Reichtum verwechselt werden und überdies könne die Wirtschaftslage durch äußere Veranlassung sich rasch ändern.

Luzern, Bern, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt und Genf, welche durch die Revision nicht unmittelbar berührt wurden, unterstützten dagegen die Anträge der Kommission, wobei Luzerns Gesandter der Kommission den bewiesenen Mut verdankte: «ein neues auf Gerechtigkeit und Billigkeit beruhendes Klassensystem für die eidgenössische Geldskala vorgeschlagen zu haben». Bern ermahnte die Stände, das Gesamtinteresse des Vaterlandes vor Augen zu haben und bemerkte zum Gesandten Zürichs: «Es könne die Ansicht dieses Standes nicht teilen, als ob für einen Kanton etwas Kränkendes darin liege, in eine besondere Klasse der Geldskala gestellt zu werden.» In ähnlichem Sinne sprach der Vertreter St. Gallens, worauf schließlich der Abgeordnete des Standes Aargau zu einer großen Rede ausholte, aus der folgende Kostproben entnommen seien:

«Wo findet man im Aargau, wie in Bern, Zürich, Waadt und Neuenburg u. a., die reichen Geld- und Naturschätze, den großen Handel und Verkehr? Wo die großen Staats-, Korporations- und Partikularvermögen, industrielle Etablissements und kostbaren Produkte? Das eine und das andere besitzt wohl auch das Aargau, aber nur ausnahmsweise und in sehr verjüngtem Maßstabe.» — So argumentierte der Aargauer Vertreter, um — «obschon jederzeit zu allen Opfern bereit, wo es sich um höhere Zwecke des gemeinsamen Vaterlandes handelt» —, die Hoffnung auszusprechen, — «daß die eidgenössische Tagsatzung ihm jetzt, wo es sich um Feststellung der eidgenössischen Geldskala auf zwanzig Jahre handelt, nicht Leistungen auferlegen werde, die außer der Linie verhältnismäßiger Billigkeit liegen und, abgesehen von dem unfreundlichen Eindruck, der dadurch auf einen nicht unwichtigen Mitstand hervorgebracht würde, die Kräfte eines Landes überschreiten müßten, das sich zwar durch Fleiß und Sparsamkeit seiner Bewohner eines mäßigen Wohlstandes erfreut, allein noch lange nicht zu den reichen Kantonen der Schweiz gehört.»

Schlußendlich sprachen sich noch Thurgau, Waadt und Genf für die Anträge der Kommission aus, wobei jeder Kanton gleichfalls auf die prekäre finanzielle Situation hinwies, um eine möglichst günstige Klassifikation zu erreichen.

Nach mehrmaligen resultatlosen Abstimmungen kam dann endlich am 20. August 1838 die neue eidgenössische Geldskala zustande, welche die Kantone in acht Klassen einteilte:

1. Uri, Schwyz und Appenzell I.-Rh.	5	Fr.
2. Zug, Graubünden und Wallis	7 ¹ / ₂	»
3. Bern (leberbergische Ämter), Glarus und Tessin . . .	10	»
4. Baselland	12 ¹ / ₂	»
5. Luzern, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Appenzell A.-Rh.	15	»
6. Zürich, Bern, Aargau, Waadt und Neuenburg . . .	20	»
7. Genf	25	»
8. Baselstadt	30	»

Neuenburg und Zürich verblieben in ihren bisherigen Klassen, während die übrigen Anträge der Kommission von der Tagsatzung angenommen wurden. Die Multiplikatoren für den Berner Jura und die beiden Basler Halbkantone wurden jedoch etwas tiefer angesetzt. Ein Vergleich mit der Skala von 1816/17 zeigt denn auch, daß Appenzell I.-Rh. und Schaffhausen in einer tieferen Klasse stehen, während Zug, Glarus und Appenzell A.-Rh. in der Stufenleiter etwas nach oben rückten. Baselstadt und Baselland kamen in besondere Zwischenklassen zu 30 und 12¹/₂ Fr. Bei einer Gesamtbevölkerung von 2 185 519 betrug somit ein ganze Geldkontingent 707 740 Fr., was gegenüber 1816 einer Erhöhung um 168 465 Fr. gleichkommt oder 31,24 %, annähernd gleich der Bevölkerungsvermehrung von 1816 bis 1836 von etwa 30 %. (Siehe Tabelle auf Seite 40.)

3. Die Zentralkasse.

Wie unter der Vermittlungsakte blieb der Bund zur Deckung seiner Zivilausgaben auf die Beiträge der Kantone angewiesen, beschränkte sich also auf die Rolle eines Kassiers der Kantone. Die Tagsatzung bestimmte jeweilen, d. h. je nach Bedarf, ob ein ganzes Kontingent oder ein Bruchteil eines solchen bezogen werden sollte. Ähnlich der Regelung in der Mediation bestand für die aus kantonalen Kontingenten eingehenden Gelder eine Zentralkasse, deren Führung ehemals dem Landammann der Schweiz, nunmehr dem Vorort und Tagsatzungspräsidenten oblag. Dieser letztere legte alljährlich vor der Tagsatzung Rechenschaft ab.¹ Auch jetzt wurde strenge darauf geachtet, daß nur die notwendigsten Bedürfnisse gedeckt wurden, was der vorherrschenden sparsamen Finanzgesinnung und dem engen Kantönligeist vollauf entsprach; von einer Vermögensbildung konnte keine Rede sein. Meist blieben die Aktivsaldi gering oder verwandelten sich gar in kleine Passivsaldi. Die ersteren betrugen gewöhnlich weniger als 30 000 Fr., ausgenommen die Jahre 1822 (32 361 Fr.) und 1839 (32 589 Fr.). Größere Passivsaldi verzeichneten einzig die Jahre 1831: 2262 Fr., 1844: 4023 Fr. und 1847: 9926 Fr.

¹ His: a. a. O. II, S. 479; vgl. Rep. I, S. 949-960. Die Rechnungsführung wurde alljährlich von einer Kommission der Tagsatzung geprüft.

Eidgenössische Geldskala vom 20. August 1838¹

Kantone	Multiplikator	2 Prozent der Gesamtbevölkerung	Ganzes Geldkontingent
Zürich	20	4 632	92 640
Bern, alter Teil	20	6 695	133 900*
» neuer Teil	10	1 463	14 630
Luzern	15	2 490	37 350
Uri	5	270	1 350
Schwyz	5	813	4 065
Obwalden	5	247	1 235
Nidwalden	5	204	1 020
Glarus	10	587	5 870
Zug	7 ^{1/2}	306	2 295
Freiburg	15	1 823	27 345
Solothurn	15	1 264	18 960
Baselstadt	30	486	14 580
Baselland	12 ^{1/2}	822	10 275
Schaffhausen . . .	15	652	9 780
Appenzell A.-Rh.	15	822	12 330
Appenzell I.-Rh.	5	196	980
St. Gallen	15	3 177	47 655
Graubünden . . .	7 ^{1/2}	1 690	12 675
Aargau	20	3 655	73 100
Thurgau	15	1 682	25 230
Tessin	10	2 278	22 780
Waadt	20	3 672	73 440
Wallis	7 ^{1/2}	1 532	11 490
Neuenburg	20	1 172	23 440
Genf	25	1 173	29 325
		43 803	707 740

* Das Gesamtkontingent des Standes Bern beträgt demnach 148 530 Franken.

¹ Rep. II, S. 1091.

Aus der Zentralkasse wurden die sog. Zivilausgaben bestritten, welche sich in normalen Zeiten auf etwa 60 000—80 000 Fr. beliefen. Sie betrafen die Besoldungen der diplomatischen Agenten in Paris und Wien, des Generalkonsulats in Mailand, die Taggelder der eidgenössischen Kommissariate und Kommissionen, die Besoldungen des eidgenössischen Kanzlers, Staatsschreibers, Archivars und deren Angestellten, die Kanzleikosten u. dgl.¹ Der jeweilige Vorort hatte dagegen für die Entschädigungen an den Bundespräsidenten, für die Lokale der eidgenössischen Kanzlei, das Zeremoniell usw. mit einer Summe von 10 000—20 000 Fr. jährlich aufzukommen.

Die Jahresausgaben stiegen 1832 erstmals auf über 100 000 Fr. an, erreichten aber nie mehr als 125 000 Fr., wie die Aufstellung Tabelle 2 auf Seite 42 zeigt.

Das Ansteigen der Ausgaben anfangs der dreißiger Jahre ist zurückzuführen auf die kantonalen Verfassungswirren in einigen Kantonen (Basel, Schwyz, Neuenburg), was die Entsendung von eidgenössischen Repräsentanten notwendig machte, auf zahlreiche Kommissionen (Revisionskommission des Bundesvertrages 1832/33 usw.), auf außerordentliche Tagsatzungsverhandlungen und eine gesteigerte Aktivität in der Außenpolitik usw.² Die kantonalen Beiträge waren aber auch jetzt sehr bescheiden und stellten nur einen verschwindend geringen Prozentsatz der kantonalen Ausgaben dar.

Als Beispiel einer Rechnung zeigen wir hier das bewegte Jahr 1831/32, woraus sich ein eindrücklicheres Bild des damaligen «Finanzausgleichs» zwischen Bund und Kantonen ergibt. (Siehe diesbezügliche Tabelle im Anhang.)³

4. Geldkontingente und Militärwesen.

Die schwächliche Haltung des losen Bundessystems, die Unfähigkeit, im Konzert der europäischen Großmächte eine gefestigte und von allen Seiten anerkannte Neutralitätspolitik zu betreiben, zeigte den verantwortlichen Staatsmännern der Restaurationszeit die Notwendigkeit einer vermehrten Zentralisation im Militärwesen. Auf diesem Gebiete zeigen sich denn auch die ersten Keime natio-

¹ Bundesvertrag § 9; Rep. I, S. 16/17, 46. Die Taggelder betrugen für eidg. Kommissionen und Repräsentanten 16 Fr. plus angemessene Vergütung für Reiseauslagen und Kanzleibedürfnisse.

Eidg. Kanzler: Jahresgehalt 3000 Fr. plus persönliche Zulage von 1000 Fr.

Staatsschreiber: Jahresgehalt 2520 Fr.

Gesandtschaft in Paris: 12-16 000 Fr. jährlich.

Gesandtschaft in Wien: 10-12 000 Fr. jährlich.

Agentschaft in Mailand: 5360 Fr. plus 800 Fr. zu Lasten der Kantone Graubünden und Tessin.

² z. B. auch 1830: Gratifikation von 16 000 Fr. an den scheidenden Kanzler Mousson. 1834/35: Beitrag zu einer Gedenktafel für Joh. Konrad Escher von der Linth: 16 000 Fr.

³ Abschied 1832 III, S. 285.

Tabelle 2

Zentralkasse (in Fr.)¹

Jahr	Einnahmen Fr.	Ausgaben Fr.	Geldkontingente Fr.
1816/17	95 459	67 593	86 664.61 $\frac{1}{6}$
1817/18	82 787	61 954	52 390.33 $\frac{1}{10}$
1818/19	107 701	79 025	74 893.52 $\frac{1}{7}$
1819/20	93 361	66 184	59 919.40 $\frac{1}{6}$
1820/21	88 274	66 602	59 919.40 $\frac{1}{6}$
1821/22	81 343	48 983	59 671.22 $\frac{1}{6}$
1822/23	78 957	57 051	53 927.50 $\frac{1}{10}$
1823/24	85 935	57 119	53 777.50 $\frac{1}{10}$
1824/25	82 893	56 755	53 927.50 $\frac{1}{10}$
1825/26	80 066	54 926	53 927.50 $\frac{1}{10}$
1826/27	77 264	63 917	52 123.60 $\frac{1}{10}$
1827/28	75 070	62 991	59 919.37 $\frac{1}{6}$
1828/29	79 751	64 072	67 409.38 $\frac{1}{8}$
1829/30	83 088	60 010	67 409.37 $\frac{1}{8}$
1830/31	90 488	92 750	67 409.47 $\frac{1}{8}$
1831/32	128 536	124 417	115 558.89 $\frac{1}{7} + \frac{1}{14}$
1832/33	113 334	110 582	107 855.— $\frac{1}{5}$
1833/34	118 080	106 421	89 879.24 $\frac{1}{6}$
1834/35	138 033	122 348	89 879.24 $\frac{1}{6}$
1835/36	105 564	83 970	89 879.17 $\frac{1}{6}$
1836/37	113 772	94 613	89 879.23 $\frac{1}{6}$
bis 31. 12. 1837	63 603	50 618	38 519.28 $\frac{1}{14}$
1838	90 061	77 698	77 039.28 $\frac{1}{6}$
1839	114 323	89 279	101 105.— $\frac{1}{7}$
1840	95 818	75 545	70 774.— $\frac{1}{10}$
1841	91 098	74 031	70 774.— $\frac{1}{10}$
1842	81 406	60 405	64 340.— $\frac{1}{11}$
1843	91 001	69 158	70 000.—
1844	72 052	76 076	50 000.—
1845	75 028	68 054	75 000.—
1846	71 975	65 498	75 000.—
1847	90 600	100 528	90 000.—

Bezüge
aus dem
Kriegsfonds

¹ Quelle: Abschiede 1816 - 1848. Rechnungsjahr bis 1837 vom 1. Juli bis zum 1. Juli des folgenden Jahres. Von 1838 an mit dem Kalenderjahr zusammenfallend.

naler Selbstbehauptung, die Schaffung einer kräftigen Armee und die ersten Anfänge der eidgenössischen Finanzen. Eidgenössische Militärbehörden sorgten für die Koordination der kantonalen Anstrengungen und legten über die Aufwendungen des Bundes gesonderte Rechnung ab. Als Deckungsmittel standen ihnen nicht nur die Geldkontingente der Kantone zur Verfügung, sondern auch eigene Einkünfte: der eidgenössische Grenzzoll und die Zinsen aus den französischen Entschädigungsgeldern, welche der Schweiz im Zweiten Pariser Frieden, nach dem Zusammenbruch der Napoleonischen Ära, zuerkannt wurden. Im folgenden sei der Werdegang und der Aufbau des «Militärrechnungswesens», soweit er im Zusammenhang mit dem Kontingentssystem von Bedeutung ist, in den großen Umrissen skizziert.

Auf Grund der vom Vorort einberufenen außerordentlichen Militärkommission wurde 1816 die Militärreform an die Hand genommen. Zur Speisung der im Bundesvertrage vorgesehenen eidgenössischen Kriegskasse, einem «Sparpfennig», wurde von allen über die Grenze tretenden Massenartikeln, die notwendigsten Lebensmittel ausgenommen, eine Eingangsgebühr von 1 Batzen, von den kostbareren Gütern eine solche von 2 Batzen vom Zentner erhoben, welche von den Grenzkantonen bezogen und gegen eine Bezugsgebühr an den Bund abgeliefert werden mußte.¹ Der jährliche Ertrag dieser Gebühr wurde auf 60 000—70 000 Fr. geschätzt, was kaum für zwei Tage Unterhalt des ersten Bundeskontingents hinreichte.

Die zweite hart umstrittene Schöpfung der Tagsatzung von 1816 war die eidgenössische Kriegskasse. Am 5. Juli wurde der zu ihrer Bildung vorgeschlagene «Bundesbatzen» beschlossen; eine von Zürich und Bern befürwortete Erhöhung drang nicht durch. Der Hauptstreit drehte sich um die Frage, ob die im Zweiten Pariser Frieden (20. November 1815) der Schweiz zuerkannte französische Kriegsentschädigung von 3 Millionen französischen, bzw. 2 Millionen Schweizer Franken unter die Kantone verteilt oder der Kriegskasse einverleibt werden sollte. Trotzdem das letztere in der Geldnot des Jahres 1815 als selbstverständlich geschienen hatte, ja die Schweiz mit dieser Motivierung ihre Begehren begründete, rückte eine solche Reservebildung angesichts der Ansprüche der Kantone, welche durch die vielen Geldkontingente des Jahres 1815 hart mitgenommen wurden, in immer unwahrscheinlichere Zukunft. Nur den vereinten Bemühungen der Gesandten Englands und Preußens ist es zu verdanken, wenn die Schweiz schließlich doch zu einem Kriegsschatz kam.

Während der Beratungen zeigte es sich, daß zwar alle Stände die französischen Gelder zu militärischen Zwecken verwenden wollten. Außer den drei Vororten und Freiburg, Neuenburg und Genf stimmte jedoch kein Kanton für die Schatzbildung. Die kleinen Kantone wiesen auf ihre leeren Zeughäuser hin, der Kanton Aar-

¹ Oechsli a. a. O., II S. 435 fg.

gau auf die kantonalen Defizite. Schließlich einigte sich die Tagsatzung auf einen Kompromiß. Von den zuerst eingehenden 600 000 Schweizer Franken sollten jährlich 50 000 Fr. unter die Kantone verteilt werden zur Verbesserung und Vervollständigung der Bewaffnung und Ausrüstung der Mannschaftskontingente. Als Basis wurde die Mannschaftsskala gewählt und mit der Zuteilung der «Subventionen» bei den kleinen Kantonen begonnen. Diese erhielten damit beinahe ebenso viel, als sie bei einer Teilung der Kriegsentschädigung nach Maßgabe der Geldskala empfangen hätten. Die nächsten 800 000 Fr. dagegen sollten um die Zinsen vermehrt einen zwanzig Jahre lang unantastbaren Reservefonds bilden. Endlich wurde der Zinsertrag der zuletzt eingehenden 600 000 Fr. zur Deckung der Ausgaben der Militäraufsicht und der Militärzentralanstalten bestimmt.¹ Die Verwaltung der Kriegsgelder wurde drei «Administratoren» der Vororte übertragen, welche kollektiv über den Eingang und die sichere Anlegung der Gelder zu wachen hatten² und die Rechnungsführung besorgten. Ein von den Kantonen nach einer Kehrordnung zu wählender Verwaltungsrat von sieben Mitgliedern übte die Oberaufsicht aus, war jedoch seinerseits der Tagsatzung gegenüber für seine Verrichtungen verantwortlich.³

War das militärische Rechnungswesen vorgängig dem Oberkriegskommissär unterstellt, so stellte seit 1817 die neugebildete eidgenössische Militäraufsichtsbehörde Budget und Rechnung auf, wobei die Prüfung der Rechnung dem Verwaltungsrat der eidgenössischen Kriegsfonds übertragen war.⁴ Zum Verständnis der folgenden Ausführungen ist es zweckmäßig, die Organisation des schweizerischen Militärwesens gemäß dem Allgemeinen Militärreglement von 1817 näher zu skizzieren.⁵

Die gesamte wehrfähige Mannschaft war in den «Bundesauszug», die streitbarste Mannschaft, die «Bundesreserve», gebildet aus den ehemaligen Auszögern, und in die Landwehr eingeteilt, in welcher Reihenfolge auch die Aufgebote in Notfällen stattzufinden hatten. Auszug und Reserve in gleicher Stärke von je 33 758 Mann bildeten das Bundesheer. Die Kantone hatten für Unterricht, Bewaffnung, Ausrüstung und Kleidung ihrer Kontingente nach eidgenössischen Vorschriften und Modellen zu sorgen, während eine eidgenössische Militäraufsichtsbehörde durch Einforderung von Berichten und regelmäßigen Inspektionen für die Übereinstimmung des kantonalen Militärwesens zu wachen hatte.⁶

¹ Off. Slg. I, S. 268/269. Beschluß betr. die Verwendung der eidg. Kriegsgelder vom 13. August 1816.

² Vom Vorort besoldet.

³ Off. Slg. I, S. 270.

⁴ Ed. His, a. a. O. II, S. 481.

⁵ Abschied 1817, S. 52 fg.

⁶ Ihr wurde 1818 ein ständiger Kriegssekretär beigegeben, der zur Hälfte von der Zentralkasse besoldet wurde.

Diese Militäraufsichtsbehörde wurde dem eidgenössischen Generalstab entnommen, bezog für ihre Sitzungen Taggelder und verwandelte sich bei Bewaffnungen in den «eidgenössischen Kriegsrat», der alles, was Aufgebot, Ergänzung, Ablösung und Entlassung der Armee betraf, besorgte und dem Oberbefehlshaber die fertigen Streitkräfte zur Verfügung stellte.

Kriegsgerätschaften, welche von den Kantonen nicht wohl aufgebracht werden konnten, wie Brückenequipagen, Ambulanzen usw., beschaffte der Bund auf eigene Rechnung. Für den höheren Militärunterricht wurde 1819 in Thun eine Militäranstalt eröffnet¹ und, um den höheren Offizieren Gelegenheit zu verschaffen, sich in der Führung größerer Einheiten zu üben, seit dem Jahre 1820 alle zwei Jahre ein Truppenzusammenzug von mehreren Kantonen (bis auf 3000 Mann) veranstaltet. Der für diese «Übungslager» benötigte Kredit wurde jeweils auf zwei Jahre gleichmäßig verteilt.

Die notwendigen Gelder beschaffte sich die Militäraufsichtsbehörde bis zum Jahre 1820 durch Kredite auf die französischen Kriegsgelder und durch den Bezug von zwei Geldkontingenten im Betrage von 28 800 und 38 800 Fr. (1819 und 1820.) In diesem Jahre erfolgte in der Bildung und der Reihenfolge der Kassen eine Änderung. Zunächst bestätigte die Tagsatzung den Beschluß über den Fortbezug der eidgenössischen Grenzgebühren und erhöhte gleichzeitig den Bestand der verfassungsmäßigen Kriegskasse auf vier Geldkontingente (2157100 Fr.).² Die «Instruktionskasse» rückte an die zweite Stelle, indem ihr der 1816 für den Reservefonds bestimmte Betrag von 800 000 Fr. der französischen Gelder und der Aktivsaldo der Kriegskostenrechnung von 1815/16 in der Höhe von 120 000 Fr. zugewiesen wurden. Aus deren Zinsen und 20 000 Fr. Geldbeiträgen der Kantone sollten von 1822 an die ordentlichen Militärausgaben des Bundes (Militäraufsichtsbehörde, Militärschule in Thun und eidgenössische Übungslager) bestritten werden.³ Der glückliche Umstand, daß der «Bundesbatzen» statt der anfänglich berechneten 60 000—70 000 Fr. jährlich 120 000—130 000 Fr. eintrug, ermutigte die Tagsatzung, die Ausrichtung der «Subventionen» durch Erhöhung auf 150 000 Fr. jährlich zu beschleunigen. 1821 hatten alle Kantone ihren Teil erhalten, womit der Bund alleiniger Herr und Meister über die französischen Entschädigungsgelder blieb.

Die letzten 600 000 Fr. der Entschädigungsgelder, deren Rest 1821 einging, vermehrt um den Ertrag der Zinsen, bildeten nunmehr einen 20 Jahre lang unantastbaren «Ersparnisfonds».

Stratford Canning, der Gesandte Englands bei der Eidgenossenschaft, hatte 1816 die künftigen Militärkosten des Bundes auf

¹ Alljährlich auf zwei Monate zunächst für Offiziere und Unteroffiziere der Genie und der Artillerie.

² Off. Slg. II, S. 12.

³ Off. Slg. II, S. 12-23.

eine halbe Million Franken jährlich berechnet, eine Summe, über deren Geringfügigkeit ein Fremder lächeln werde.¹ In Wirklichkeit beliefen sich die ordentlichen Militärausgaben bis 1840 nur auf den achten bis sechsten Teil dieser Summe und schwankten zwischen 55 000—90 000 Fr. Bis 1826 genügten zur Bestreitung der Bedürfnisse 56 000 Fr.: 36 000 Fr. an Zinsen der Instruktionskasse und 20 000 Fr. Beiträge der Stände. In diesem Jahre zogen die Ausdehnung der Militärschule in Thun², der Vermessungs- und Rekognoszierungsarbeiten eine kleine Erhöhung des Budgets nach sich, weshalb die Tagsatzung beschloß, den Zinsen des Ersparnisfonds 20 000 Fr. jährlich zu entnehmen, um nicht die Kantone belasten zu müssen. Diese Entnahmen sollten später durch den Fortbezug der Eingangsgebühren auf weitere drei oder vier Jahre wieder ersetzt werden.³ Das ordentliche Militärbudget betrug nun 76 000 Fr., wovon 25 000 Fr. auf die Militärschule in Thun, 29 000 Fr. auf die Hälfte der Kosten des Übungslagers, 9000 Fr. auf die Militäraufsichtsbehörde, 4000 Fr. auf Arbeiten in bezug auf das eidgenössische Verteidigungssystem (Rekognoszierungen usw.), 1000 Fr. auf die Besoldungshälfte des eidgenössischen Kriegssekretärs, 3200 Fr. (später 4000 Fr.) auf trigonometrische Vermessungen (Dufourkarte) und 4800 Fr. auf Anschaffung von Kriegsmaterial entfielen.

Feststehend waren die unmittelbaren Bedürfnisse für die Schule in Thun, das Übungslager und die eine Hälfte der Besoldung des eidgenössischen Kriegssekretärs, während die Ausgaben für die eidgenössische Militäraufsichtsbehörde, die Kosten für das Verteidigungssystem, für die Vermessungen und das Kriegsmaterial von Jahr zu Jahr schwankten. Eine kleine Erhöhung des Budgets um 3000 Fr. verursachten einige Jahre später die Kosten für die Bewachung und den Unterhalt der während der eidgenössischen Bewaffnung von 1831 errichteten eidgenössischen Festungswerke von St-Maurice, Gondo und der Luziensteig.

Seit dem Jahre 1834 bemühte sich die Tagsatzung um eine Revision des Militärreglements. Der Bundesauszug sollte verdoppelt und eine neue Verteilung der Waffen auf die Kantone vorgenommen werden. Außerdem war eine bessere Verteilung der Aufgaben in den Stäben und ein Neuaufbau der Militärbehörden vorgesehen. An Stelle der bisherigen Militäraufsichtsbehörde sollte ein eidgenössischer Kriegsrat treten, d. h. eine zentrale Bundesbehörde geschaffen werden. Eine Erhöhung des Militärbudgets auf 338 400 Fr. war unumgänglich. Die mit dem Studium der Finanzfrage beauftragte Kommission empfahl daher, den gesamten Kriegsfonds mit Ausnahme eines doppelten Geldkontingents an Zins zu legen, wo-

¹ Oechsli a. a. O. II, S. 454.

² Erweiterung der Anstalt auf Generalstabsoffiziere sowie auf Offiziere und Unteroffiziere der Infanterie, Kavallerie und Scharfschützen.

³ Abschied 1826, S. 15.

durch der Bund Einkünfte im Betrage von 89 872 Fr. erhielt und für den fehlenden Betrag sich an die Stände halten sollte. Während der ersten Anregung Folge geleistet wurde, indem 1835 die verschiedenen Abteilungen der Kriegsgelder zusammengelegt und unter einen «Eidgenössischen Administrator» gestellt wurden,¹ bewiesen die Verhandlungen in der Tagsatzung von 1836 die Unmöglichkeit, den Kantonen neue Lasten aufzubürden. Sie endeten mit einem Kompromiß: das Budget wurde auf 250 000 Fr. herabgesetzt. Die Geldbeschaffung war wie folgt geplant: 66 000 Fr. sind durch einen Drittel der ständig ansteigenden Einfuhrzölle zu decken, bis zu dem Zeitpunkte, da der Kriegsfonds die festgesetzte Summe von etwas mehr als 4 000 000 Fr. erreicht haben wird; 90 000 Fr. zahlen die Kantone im Verhältnis eines Sechstels ihres Geldkontingents und den Restbetrag liefern die Zinsen des Kriegsfonds.²

In der Folge scheiterte jedoch die Revision und konnte erst 1840 auf Grund eines neuen Entwurfes durchgeführt werden. Die Militäraufsichtsbehörde verwandelte sich in einen ständigen Kriegsrat von vier Mitgliedern mit dem Tagsatzungspräsidenten als Vorsitzendem. Insgesamt brachte die neue Militärorganisation eine Erhöhung des Budgets auf ca. 200 000 Fr. mit sich, wobei die Steigerung vor allem durch die Verlängerung des Übungslagers auf 21 Tage (75 000 Fr.), die Ausdehnung der Militärschule in Thun (35 000 Fr.) und die erhöhten Zentralverwaltungs Ausgaben bedingt war. Als Deckungsmittel standen zur Verfügung: 20 000 Fr. an Geldbeiträgen der Kantone, die Zinse der Kriegsfonds von 3¼ Millionen Franken im Betrage von rund 111 000 Fr. und 70 000 Fr. aus dem Ertrage der eidgenössischen Grenzgebühren.³

Die Kriegsfonds hatten inzwischen die vorgesehene Höhe erreicht,⁴ so daß über den weiteren Fortbezug der eidgenössischen Fiskalzölle entschieden werden mußte. Diese hatten sich seit 1820 um etwa das Doppelte auf rund 250 000 Fr. vermehrt, so daß nach Deckung aller Militärausgaben noch ein ansehnlicher Betrag zu anderweitiger Verwendung zur Verfügung stand.

In der Tagsatzung standen sich zwei Meinungen gegenüber.⁵ Die eine wollte an den Geldkontingenten festhalten und eine Erleichterung der Stände auf dem Wege der Verminderung des Zoll-

¹ Abschied 1835, Beilage V. Kriegsfonds auf die Summe von 4 277 000 Fr. limitiert, die mit Ausnahme von 1 100 000 Fr. an Zins gelegt werden. Bis zur Erreichung dieser Summe sollen die Grenzgebühren auch weiterhin von den Kantonen bezogen werden.

² Abschied 1836, S. 66 fg.

³ Abschied 1840, Beilage P.

⁴ Kriegsfonds: der Bestand stieg 1828 auf über 3 Mill., ebenso nach einem Rückschlag (verursacht durch die Bewaffnungen anfangs der dreißiger Jahre) wieder im Jahre 1834, erreicht 1838 4 Mill., 1840 4½ Mill., 1844 ca. 5 Mill. Fr., sank dann infolge neuer Bewaffnungen infolge der Freischarenzüge und des Sonderbundkriegs auf 2 787 189.98 Fr. a. W., welche Summe 1848 in die Bundeskasse gelegt wurde.

⁵ Abschied 1839, S. 20, Beilage AA; Abschied 1840, § 19, Beilage P.

tarifs suchen. Gerade die Erhebung von Geldkontingenten habe in die Geschäftsführung der Bundesbehörden eine gewisse Einfachheit, «eine unsern republikanischen Einrichtungen angemessene, ehrenwerte Sparsamkeit» gebracht. Außerdem wiesen die Grenzkantone, insbesondere Baselstadt, darauf hin, daß die Grenzzölle vor allem auf den Grenzkantonen oder den industrialisierten bzw. handeltreibenden Kantonen lasteten. Durch die nach einem anderen Verhältnis festgesetzten Geldkontingente könne diese Benachteiligung etwas gemildert und ein gewisser Ausgleich unter den Kantonen erzielt werden. Die Kommissionsmehrheit dagegen wollte am bestehenden Tarif festhalten und nicht nur die militärischen, sondern auch alle übrigen Verwaltungsausgaben des Bundes aus den Zinsen des Kriegsfonds und dem Ertrag der Grenzzölle decken. Auf die Erhebung von Geldkontingenten könne gänzlich verzichtet werden, da immer noch ein Überschuß von jährlich ca. 50 000 Fr. zu fernerer Kapitalisierung zur Verfügung stehe. Geldkontingente sollten nur noch in Ausnahmefällen ausgeschrieben werden.

Die Tagsatzung stimmte mit der Übereinkunft vom 7. August 1840/17. Juli 1843 dieser Zweckerweiterung zu,¹ so daß vom Jahre 1840 an die Geldbeiträge von jährlich 20 000 Fr. zur Deckung der ordentlichen Militärausgaben und 1843 auch diejenigen an die Zentralkasse aus den eidgenössischen Rechnungen verschwanden. Schon zeichnete sich die dominierende Rolle der Zölle ab, welche vor der Gründung des neuen Bundesstaates zur ersten Einnahmequelle der Eidgenossenschaft aufrückten und wenige Jahre später die Geldkontingente ganz von ihrem Platze verdrängen sollten. Die Kosten von außerordentlichen Truppenaufgeboten wurden zur Hälfte durch Geldbeiträge der Kantone gedeckt, zur Hälfte aus der verfassungsmäßigen Kriegskasse entnommen. Diese Verfassungsbestimmung wurde indessen nicht strikte innegehalten, indem die Gelder der Kriegskasse auch noch zu anderen militärischen Zwecken verwendet wurden: zur Anschaffung von Kriegsmaterial, Vorschüssen bei eidgenössischen Interventionen, später oft durch die Tagsatzung teilweise erlassen, usw.

Mehrere Geldkontingente im Betrage von 336 129 Fr. wurden in den Jahren 1831/32 ausgeschrieben, als die Schweiz bei den kriegerischen Vorgängen in den Nachbarstaaten Gefährdung ihrer

¹ Abschied 1840, S. 99 fg.; vgl. Off. Slg. III, S. 246.

Gesamtbudget für das Jahr 1842:

Militärbudget	173 000 Fr.
Die Zentralkasse bedarf maximal	90 000 Fr.
Ausgaben	263 000 Fr.

Zur Deckung der erwähnten Ausgaben sind verfügbar:

a) an Zinsen des Kriegsfonds	111 000 Fr.
b) ein Jahresertrag der Grenzgebühren	233 000 Fr.
Total der Einkünfte	344 000 Fr.
Bleiben als Einlage in den Kriegsfonds	81 000 Fr.

Grenzen oder einen Versuch der Intervention zu fürchten hatte und auch die eidgenössischen Interventionen in den Kantonen Basel und Neuenburg Truppenaufstellungen notwendig machten.¹ Im Jahre 1834 wurde ein außerordentlicher Cadrekurs in Thun abgehalten, wobei 136 000 Fr. an Geldbeiträgen eingezogen wurden.²

Einige Jahre später, 1838, anlässlich des Louis-Napoleon-Bona-arte-Handels, erfolgte neuerdings eine eidgenössische Bewaffnung, wobei ein Drittel eines Geldkontingents ausgeschrieben wurde.³

Die letzten Geldkontingente in der Schweiz datieren gegen Ende der vierziger Jahre. Zur Deckung der Kosten des Sonderbundkrieges wurde vom Vorort im Oktober 1847 durch Vermittlung der bernischen Kantonalbank ein eidgenössisches Anleihen von 3 300 000 Fr. aufgelegt und von den nicht im Sonderbund befindlichen 15 Ständen ein vorläufig zu 5 % verzinsliches doppeltes Geldkontingent erhoben.⁴ Den ehemaligen Sonderbundskantonen bürdete man nach dem siegreichen Feldzug die 5½ Millionen Franken Kriegskosten auf, für welche dieselben solidarisch und nach Maßgabe der Geldskala aufzukommen hatten. Die skalamäßigen Anteile betrugen:⁵

Luzern	Fr. 2 384 503.77	Nidwalden . .	Fr. 65 118.95
Uri	» 86 186.87	Zug	» 173 157.27
Schwyz	» 259 518.27	Freiburg . . .	» 1 745 763.19
Obwalden . . .	» 78 845.03	Wallis	» 733 546.22

1848 mußte infolge der durch die Februar-Revolution ausgelösten Aufstände in den Nachbarländern die Rheingrenze und das Tessin besetzt werden, wobei ein halbes Geldkontingent erhoben wurde. Im darauffolgenden Jahre veranlaßten die badischen Wirren neuerdings ein Truppenaufgebot zum Schutze der Nordgrenze und die Ausschreibung eines doppelten Geldkontingentes, wobei indessen den Kantonen freigestellt wurde, den von ihnen geschuldeten Betrag mit dem ihnen noch nicht zurückbezahlten Teil des 1848 geleisteten doppelten Geldkontingentes samt Zinsen zu verrechnen.⁶

¹ Abschied 1834. Beilage L. Gesamtrechnung der eidgenössischen Kriegsverwaltung 1831 und 1832. Gesamtausgaben: 1 487 085 Fr.

² Abschied 1835, S. 116. Gesamtausgaben: 297 792 Fr.

³ Abschied 1838, 2. Teil: S. 45: 1/3 Geldkontingent: 179 758 Fr., wovon 68 704 Fr. an die Kantone zurückbezahlt.

⁴ Abschied 1847 II, S. 101; BBl. 1849 II: Bericht der Budgetkommission des NR. vom 30. Mai 1849, S. 5. 1 243 180 Fr.

⁵ Abschied 1848 I, Beilage BB. Neuenburg und Appenzell I.-Rh., welche ihren Bundespflichten nicht nachgekommen waren, hatten 300 000 Fr., resp. 15 000 Fr. zu bezahlen. 1852 erließ die Bundesversammlung den Rest der Kriegsschuld, die sich noch auf 3 334 000 Fr. belief.

⁶ BBl. 1849 II, Bericht der Budgetkommission des NR. S. 6, Grenzbewachungskosten: 1848: 787 729 Fr., davon 1/2 Geldkontingent: 353 870 Fr.; BBl. 1851 II, S. 306. Im Jahre 1849 wurde gestützt auf die neue Bundesverfassung eine neue Rechnung eingeführt, welche mit Bezug auf die Geldkontingente und Kriegsfonds folgendes Bild zeigt:

5. Kontingentsystem und kantonale Finanzhaushalte.

Wie schon in der Mediationszeit bedeuteten die kantonalen Geldbeiträge keine große Last für die kantonalen Finanzen. Im Kanton Bern betrugen in der Periode 1831—1846 die jährlichen Beiträge für «gemeineidgenössische Ausgaben» von durchschnittlich 17988 Fr. nur etwa 0,7 % der mittleren Gesamtausgabensumme von 2575236 Fr. Ähnliche Verhältnisse sind in den übrigen Kantonen zu konstatieren.¹ Sogar die Aufwendungen für die außerordentlichen Truppenaufgebote wurden in der Regel aus den laufenden Einnahmen bestritten, ausgenommen die Anforderungen Ende der vierziger Jahre, als man in den meisten Kantonen zur Aufnahme von Anleihen schreiten mußte.²

Das Schwergewicht der Finanzwirtschaft ruhte auch in der Restaurations- und Regenerationszeit in den Kantonen. In der Restaurationszeit, als das «System der Bürokratie» die Herrschaft führte, lieferten die indirekten Steuern in der Mehrzahl der Kantone das, was der sparsame, aber engherzige und gegenüber Kulturausgaben noch höchst spröde Staat zur Deckung seiner Bedürfnisse für die Rechts- und Staatssicherheit, das Militär- und Straßenwesen bedurfte. Mit der politischen Revolution anfangs der dreißiger Jahre, der Verwirklichung der Rechtsgleichheit zwischen Stadt und Land und der Aufrichtung der repräsentativen Demokratie bricht sich eine neue Staatsauffassung Bahn. Das Volk erhält Einblick und Mitverantwortung in die Gestaltung der Finanzwirtschaft, fordert die endgültige Ablösung der Feudallasten, bekämpft einzelne die Massen stark belastende indirekte Abgaben und verlangt nach um-

A. Ordentliche Rechnung:	Einnahmen:	Ausgaben:
Zinsen des vormaligen Kriegsfonds (3 801 207 Fr.)	Fr. 134 520.09	
Zinsen aus der Restanz des rückzahlbaren doppelten Geldkontingents von 1849 (5 %)		12 629.78
B. Außerordentliche Rechnung:		
Halbes Geldkontingent lt. vorörtl. Beschluß vom 6. 5. 1848	Fr. 353 870.—	
Erstes ganzes Geldkontingent vom 3. 7. 1849 lt. Beschluß der Bundesversammlung vom 30. 6. 1849	Fr. 707 740.—	
Zweites ganzes GK vom 30. 7. 1849	Fr. 707 740.—	
Italienische Flüchtlinge		Fr. 26 801.29
Deutsche Flüchtlinge		Fr. 189 297.88
Nordgränzbewachung		Fr. 764 917.21
Zinsen des ehemaligen Kriegsfonds (3 801 207 Fr.) per 31. 12. 1850		
Wert Fr. 3 210 021	Fr. 89 326.85	

¹ Das Berner Finanzwesen 1803-1848, S. 78; vgl. auch Gemälde der Schweiz, St. Gallen und Bern. 19 Bde. 1834 fg. Bd. 13, Appenzell A.-Rh.: S. 113: 3%; Solothurn Bd. 10, 1834: 2%; Glarus Bd. 7, 1839: 0,95% usw.

² H. Nägeli: Der Staatskredit des Kantons Zürich von 1831-1938, Zürich, Diss. 1944, S. 23/24.

fassender Staatstätigkeit. Die Kulturaufgaben (insbesondere Schulen, Straßen usw.) dringen mächtiger vor und bewirken nach und nach den Übergang zur direkten und regelmäßigen Besteuerung, die Herausbildung der modernen Steuerwirtschaft. Einer Aufstellung von Salome Schneider ist zu entnehmen, daß bei einem Total der Ausgaben der kantonalen Haushalte von 11,5 Millionen Franken alter Währung im Durchschnitt der Jahre 1841/45 auf die einzelnen Ausgabenzweige folgende Prozentzahlen entfallen: 34,8 % auf das Armenwesen, 25,3 % auf Wasserwerke, Straßen- und Brückenbau, 15 % auf die Militärausgaben, 10 % auf das Unterrichtswesen, 9,5 % auf Personal- und Sachausgaben der Verwaltung und 5,4 % auf das Polizeiwesen.¹

Demgegenüber betragen in Prozenten der gesamten Staatseinnahmen die Einnahmen aus:

1. Verbrauchs- und Aufwandsteuern (einschließlich Zölle, Weggelder):

Graubünden	90 %	Luzern	54 %
Tessin	87,5 %	Freiburg	56 %
Wallis	85 %	St. Gallen	58 %
Unterwalden	62 %	Bern	47 %
Neuenburg	62 %		

2. Staatsdomänen und Regalien:

Aargau	66 %	Schwyz	50,5 %
Neuenburg	60 %	Freiburg	45 %
Zürich	56 %	Basel	44 %
Luzern	56 %	St. Gallen	43 %
Bern	50,5 %	Wallis	40 %

3. Direkte Steuern auf Vermögen und Einkommen (sämtliche Kantone, welche direkte Steuern kennen):

Appenzell I.-Rh. . . .	46 %	St. Gallen	20 %
Glarus	38 %	Bern und Thurgau	19 %
Baselstadt und Zug	25 %	Zürich	18 %
Waadt	23 %	Schaffhausen	14 %
Genf	22 %		

Im günstigsten Falle erreichten die direkten Steuern 46 % der gesamten Staatseinnahmen. Immerhin zeigt sich bei der Wahl der Steuern infolge der zunehmenden Industrialisierung des Landes eine Verlagerung von der Grundsteuer auf die allgemeine Vermögens- und Erwerbssteuer. Erst allmählich setzt sich die Auffassung durch, daß nicht nur der Boden (Rente), sondern auch die bewegliche Habe Quelle von Erträgen sei; erst Mitte des 19. Jahrhunderts kommt es zu einer einigermaßen generellen und systematischen Erfassung der Gewinne aus Leihkapitalien, Gewerbe und Handel.²

¹ Salome Schneider a. a. O., S. 166.

² Bruno Moll: Probleme der Finanzwissenschaft, S. 97.

Trotz der Steigerung der Staatsausgaben um etwa das Doppelte seit 1815 vermochten die Kantone, von vorübergehenden Darlehensaufnahmen bei Privaten abgesehen, ohne Schulden auszukommen. Schrieb doch J. H. Hottinger 1847, die Mehrzahl der Kantone stehe schuldenfrei da.¹ Demgegenüber stagnierte das Leben im Bunde vollständig, abgesehen etwa vom langsamen Ausbau des schweizerischen Militärwesens. Bei einem militärischen und zivilen Aufwand von ca. 300 000 Fr. in den vierziger Jahren erreichte das Budget knapp einen Vierzigstel der kantonalen Gesamtausgaben ($2\frac{1}{2}\%$). Im Zeitalter der industriellen Revolution, der Bildung großer Nationalstaaten, galt es nun politische und wirtschaftliche Selbständigkeit zu erringen, kantonalen Partikularismus, soweit es die Bedürfnisse der Zeit erforderten, zurückzudrängen: «Ein neues Recht, ein neues Haus, doch auf dem alten Grunde» — mußte geschaffen werden.²

IV. Die Geldskala im neuen Bundesstaate (1848 ff.).

1. Die Bundesverfassung von 1848.

Den Verfassungsarbeiten von 1848 lagen die Bundesurkundsentwürfe von 1832/33 zugrunde. Die leitenden Staatsmänner der Regeneration hatten damals versucht, die Schwäche des losen Bundessystems zu überwinden. Auf einer mittleren Linie sollte ein Ausgleich zwischen zentralistischen und föderalistischen Tendenzen erzielt werden. Eine oberste Exekutive mit einem Landammann an der Spitze, ein Bundesgericht sowie eine in den meisten Dingen nach freiem Ermessen stimmende Tagsatzung waren vorgesehen. Vor allem aber sollte der wichtigste Teil des Militärwesens zentralisiert werden, wobei den Kantonen nur die Fortbildung der Kontingente und die Anschaffung der Ausrüstung verblieben wären. Die dem Bunde erwachsenden Mehrkosten sollten durch Erhöhung der Bundeseinnahmen gedeckt werden. Der Entwurf vom Genfer Pellegrino Rossi wies dem Bunde zu diesem Zwecke die Einkünfte der alten Fonds zu sowie den Ertrag der Grenzzölle, der Post und des Pulvermonopols; dagegen wurden die Geldkontingente als außerordentliche und subsidiäre Quelle bereits auf den zweiten Platz verwiesen. Der Berichterstatter rechtfertigt diese Zurücksetzung mit folgenden aufschlußreichen Worten:³

«Militär und Finanzen sind unzertrennliche Dinge. Der Bund bedarf Geldmittel, die mit dem Umfange seiner Ausgaben im Verhältnis stehen. Wir nehmen an, daß die Geldkontingente, d. h. die direkte Auflage, welche der Bund von den Kantonen erhebt, sollen nicht unter den ordentlichen Einnahmen der Bundeskasse

¹ J. H. Hottinger a. a. O., S. 145.

² E. Gagliardi: Geschichte der Schweiz, III, S. 1428. Zitat von Gottfried Keller.

³ Kommissionsbericht über den Entwurf einer Bundesurkunde vom 15. 12. 1832. Dossier Geldkontingente, Bundesarchiv, Nr. 13, S. 77.

begriffen seyn. Die Bezahlung dieser Summen für mehrere Kantone ein Leichtes, lästiger für andere, wäre unter den neuen Verhältnissen, wo die vermehrten Militärausgaben des Bundes häufig die Einziehung von mehr oder weniger bedeutenden Quoten eines Geldkontingents erfordern würden, eine drückende Leistung. Es ist wünschbar, daß ein Verhältnis, das zu Reibungen zwischen den Kantonalinteressen Anlaß geben könnte, vermieden und diese Quelle des Einkommens für außerordentliche Fälle¹ aufgespart werde. Alsdann nimmt das Nationalgefühl seinen vollen Aufschwung und gebiethet den örtlichen Interessen Stillschweigen. Auch diese Bestimmung ist in Einklang mit den oben aufgestellten Grundsätzen.

Wir unterscheiden also ordentliche und außerordentliche Einnahmen. (Art. 34 und 35.)»

Der zweite Entwurf von 1833, welcher den inzwischen erstarkten föderalistischen Tendenzen entgegenkam, beließ das Postwesen wiederum den Kantonen unter bloßer Aufsicht des Bundes. Die Geldkontingente figurirten unter den ordentlichen Einkünften, wurden jedoch auf den sechsten Teil des skalamäßigen Geldkontingents limitiert. Sofern diese Einkünfte nicht hinreichten, sollte von den Kantonen zunächst maximal ein Viertel des Postregals abgetreten und schließlich der Rest durch Geldbeiträge aufgebracht werden.²

Die Bundesverfassung von 1848 brachte endlich die unabhängige zentrale Staatsgewalt, welche zur notwendigen Verselbständigung auch eigener finanzieller Mittel bedurfte. Konnte man bis anhin kaum von einem «Finanzausgleich» in der Schweiz sprechen, so galt es nun die notwendigen Ausscheidungen zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben vorzunehmen und die entsprechenden Einnahmequellen zuzuteilen. Der Bund beschränkte sich nicht nur auf die Behauptung der Unabhängigkeit nach außen und der Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, sondern hatte überdies zum Ziele: Schutz der Rechte und Freiheiten der Eidgenossen und Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt.³ Das Militärwesen wurde zwischen Bund und Kantonen geteilt, das Kontingentsystem beibehalten und die Mannschaftsskala für die ganze Schweiz einheitlich fixiert. Eine Minderheit verlangte völlige Zentralisierung des militärischen Unterrichts, was einen Kostenaufwand von 1,5 Millionen Franken verursacht hätte. Der finanziellen Folgen wegen wurde jedoch das Projekt von der Mehrheit abgelehnt und ein Mittelweg eingeschlagen: der Bund übernahm den Unterricht der Genietruppen, der Artillerie, der Kavallerie, die Ausbildung der Instruktoren für die übrigen Waffengattungen und für alle Waffen-

¹ In solchen Fällen sollte auch das öffentliche Vertrauen angerufen werden, wie das in den übrigen Staaten Europas geschah.

² Abschied 1833 I, S. 67/68; Rep. II, S. 718.

³ H. Nabholz a. a. O., S. 299 fg.

gattungen den höheren Unterricht, desgleichen auch einen Teil des Kriegsmaterials, so daß sich die gesamten Militärausgaben auf etwa $\frac{1}{2}$ Millionen Franken beliefen (Art. 20). Dem Bunde wurde ferner das Recht eingeräumt, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines größeren Teils derselben öffentliche Werke zu errichten oder zu unterstützen (Straßen, Wege, Verkehrseinrichtungen usw.). Desgleichen war die Errichtung einer Hochschule oder eines Polytechnikums vorgesehen. Die Zentralgewalt übernahm ferner die gesetzliche Regulierung des Niederlassungswesens, der Fremden- und Gesundheitspolizei. Vermehrte Aufwendungen erforderten auch der diplomatische Verkehr mit dem Auslande, das neue Zweikammersystem mit Stände- und Nationalrat und die Schaffung eines ständigen Bundesrates. Den Kantonen verblieb noch ein erheblicher Spielraum im ganzen Gebiete der Rechtspflege (rudimentäres Bundesgericht), im Schul- und Kirchenwesen, im Armenwesen und im Gemeinde- und Volksleben.¹

Neben der Zentralisierung von Münze, Maß und Gewicht (Art. 36, 37) wurden auch das Zoll- und Postwesen als Angelegenheiten des Bundes erklärt und noch das Pulverregal hinzugefügt (Art. 23, 33, 38). Damit war endlich die Verkehrsfreiheit im Innern erreicht und zugleich der Bund mit finanzieller Selbständigkeit ausgestattet. Mit Ausnahme der Konsumgebühren auf Wein und geistigen Getränken (Ohmgelder) wurden alle Binnenzölle aufgehoben. Aus dem Ertrage der fiskalischen Grenzzölle und des Postregals mußten jedoch den Kantonen nach besonderen Bestimmungen Entschädigungen ausbezahlt werden (Art. 26, 33). Nur in Ausnahmefällen sollten noch Geldkontingente eingezogen werden. Auch sah man von einer Aufnahme der Geldskala in die Verfassung ab, weil sich dieses Verhältnis im Laufe der Zeit verändern könne und daher nicht in eine auf die Dauer berechnete Urkunde passe; hierüber sollte vielmehr die Bundesversammlung entscheiden.

Nach dem Artikel 39 der BV wurden somit die Ausgaben des Bundes aus den gleichen Quellen bestritten, die schon 1832 Rossi der Zentralgewalt zuweisen wollte, nämlich:²

- a) aus den Zinsen der eidgenössischen Kriegsfonds;
- b) aus dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle;
- c) aus dem Ertrag der Postverwaltung;
- d) aus dem Ertrag der Pulververwaltung;
- e) aus den Beiträgen der Kantone, welche jedoch nur infolge von Beschlüssen der Bundesversammlung erhoben werden können.

Solche Beiträge sind von den Kantonen nach Verhältnis der Geldskala zu leisten, welche alle zwanzig Jahre einer Revision zu unterwerfen ist. Bei einer solchen Revision sollen teils die Bevöl-

¹ Art. 21: öffentliche Werke, Art. 22: Polytechnikum, Art. 35: Oberaufsicht über Straßen und Brücken von eidgenössischem Interesse, Art. 41: Niederlassungswesen, Art. 56: Heimatlose, Art. 57: Fremdenpolizei, Art. 59: Seuchenpolizei.

² H. Nabholz a. a. O., S. 308/09.

kerung, teils die Vermögens- und Erwerbsverhältnisse der Kantone zur Grundlage dienen.»

Die Tradition der finanziellen Kriegsbereitschaft wurde durch den Artikel 40 fortgeführt, der bestimmte, daß jederzeit wenigstens der Betrag des doppelten Geldkontingentes zur Bestreitung der Militärkosten bei eidgenössischen Aufgeboten bar in der Bundeskasse liegen müsse.¹

Nach den Berechnungen des Landammanns Näff von St. Gallen sollten die normalen Einnahmen des Bundes gerade ausreichen, um den zukünftigen Finanzbedarf des Bundesstaates zu decken. Er legte am 13. Juni 1848 der Tagsatzung folgendes Budget vor:²

Einnahmen:

Zinse der Kriegsfonds	Fr. 120 000.—
Pulvermonopol	» 30 000.—
Posten	» 750 000.—
Zölle	» 2 250 000.—
	Fr. 3 150 000.—

Ausgaben:

Äufnung der Kriegsfonds	Fr. 50 000.—
Allgemeine Verwaltung	» 300 000.—
Vergütung für Posten	» 750 000.—
Vergütung für Zölle	» 1 500 000.—
Militär	» 500 000.—
Unvorhergesehenes	» 50 000.—
	Fr. 3 150 000.—

Schon bei den Beratungen um die Schaffung des Grundgesetzes und wiederum bei der Ausarbeitung des neuen Zolltarifs waren die Meinungen hinsichtlich der Stellung der Geldkontingente geteilt. Eine Mehrheit war der Auffassung, daß, nachdem nun der Bund nicht nur eine Vertreterstelle der Kantone, sondern einen eigenen Staat darstelle, auch mit dem System der Unterhaltung durch kantonale Geldbeiträge gebrochen und gerade das auf den Bund übergegangene Zollregal dazu benützt werden müsse, seine übrigen Mittel soweit zu ergänzen, daß er seinen Aufgaben genügen könne. Anderenfalls müßten die Kantone riskieren, größere Beiträge an die Bundeskasse abzuliefern, was sicherlich größte Schwierigkeiten in den kantonalen Finanzhaushalten verursachen würde. Eine Ga-

¹ Vgl. His a. a. O., III, S. 659. Da ein Geldkontingent nach der Skala von 1851 1 041 081 Fr. n. W. betrug, belief sich das erforderliche doppelte GK auf 2 082 162 Fr. n. W.; doch wurde später zugelassen (1862), daß auch Bankdepositen des Bundes in den Barbestand eingerechnet werden. In der BV von 1874 wurde diese Bestimmung fallen gelassen, doch sollte nach dem BG vom 16. 3. 1877 „zur Deckung der ersten Kosten eines allfälligen Truppenaufgebotes“ jederzeit mindestens 1 Million Fr. in bar in der Bundeskasse liegen; 1891 wurde dieser Betrag auf 10 Millionen Fr. erhöht.

² Abschied 1847, IV. Theil, S. 175.

rantie gegen eine verschwenderische Ausgabenpolitik des Bundes liege im neu geschaffenen Forum der Kantone, dem Ständerat. Dagegen befürwortete man die Beibehaltung der Geldkontingente als einer Reserve, um außerordentliche Militärausgaben oder größere Aufwendungen von erheblichem nationalem Interesse zu decken. Das System der Geldkontingente würde mit allgemeiner Mißstimmung aufgenommen und die gedeihliche Entwicklung des neuen Staatswesens in hohem Maße gefährdet.¹

Eine Minderheit dagegen huldigte freihändlerischen Ansichten. Wie schon im Jahre 1840 vertrat sie die Auffassung, Grenzzölle lasteten auf den Grenzkantonen wie Genf und Tessin ungleich schwerer als auf den anderen; sie brächten also eine Ungleichheit mit sich, die sich um so fühlbarer auswirken müsse, je höher die Tarife geschraubt würden. Auch für den einzelnen Bürger stelle der Zoll als indirekte Abgabe eine höchst ungerechte Steuer dar, welche durch die einseitige Basierung des Finanzhaushaltes des Bundes auf diese Einnahmequelle noch auf das Höchste gesteigert werde. Durch das Mittel der Geldkontingente dagegen könne man auf indirektem Wege aus der rationalen Quelle, d. h. den kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern schöpfen.² Wenn man den Bund unbedingt selbständig stellen wolle, so solle man eine eidgenössische Vermögenssteuer einführen.³

Die Idee einer Vermögenssteuer fand jedoch kein Gehör und auch die Mißstimmung gegenüber den Geldkontingenten war nicht zu beseitigen, so daß der Bund auf dem Wege der Erhöhung des Zolltarifs eine Vermehrung seiner Einkünfte suchen mußte.

2. Die Revision der Geldskala von 1851.

Im Zusammenhange mit der Neuorganisation des Heeres beschloß der Nationalrat auch die Revision der Geldskala an die Hand zu nehmen. Der Bundesrat gelangte daher am 30. August 1850 an das Finanzdepartement, mit dem Auftrage, eine neue eidgenössische Skala zu entwerfen. «Mit Rücksicht darauf, daß in dieser wichtigen Angelegenheit ohne weitere sichere Daten beinahe nur juryartig nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt werden müsse und daher mit um so größerer Vorsicht zu verfahren sei», wurde die Bildung einer besonderen Kommission beschlossen und von den Kantonen die erforderlichen Angaben über die Vermögens-

¹ Abschied 1847, S. 81 fg.; BBL 1849 II, S. 220 fg. Kommissionsber. betr. das Zollwesen; NR.; BG über das Zollwesen vom 1. September 1849, S. 467 fg.

² Vgl. H. Zitt: Die Steuerpolitik der freisinnig-demokratischen Partei, S. 170.

³ BBL 1849 II, S. 226: „Diese Idee, wenn auch neu, wir legen sie wie einen Samen in den durch die Bundesverfassung neu geackerten Boden des Schweizerlandes. Dieser Samen wird unter dem befruchtenden Einflusse der neuen Institutionen aufgehen und reifen und zehnfache reichlichere Früchte bringen, als es die beste oder wenigstens die wohlgemeintesten Zollgesetze und Zolltarife imstand sein werden.“

und Erwerbsverhältnisse eingeholt. In einem Kreisschreiben des Bundesrates vom 2. September wird wiederum auf die Schwierigkeit der Aufstellung eines geeigneten Verteilungsschlüssels hingewiesen:¹

«Im Hinblick auf die bestimmte Forderung haben wir unsererseits nicht ermangelt, das schweizerische Finanzdepartement anzuweisen, mit der Entwerfung einer neuen Geldskala voranzuschreiten und wenn immer möglich eine daheringe Gesetzesvorlage schon bis zur nächsten Wiederversammlung der gesetzgebenden eidgenössischen Räte bereit zu halten.

Der eine Faktor dieser Operation ist uns zwar gegeben; er liegt in der Bevölkerungsaufnahme, welche im verflossenen Monat März stattgefunden hat; die schwierige Aufgabe besteht aber in der Ausmittlung der Vermögens- und Erwerbsverhältnisse in den einzelnen Kantonen. Mit den uns zu Gebote stehenden Materialien lassen sich diese letzteren kaum in bestimmten Ziffern ermitteln, so wenig als dies bei der Feststellung der gegenwärtigen Geldskala in den Jahren 1837 und 1838 der Fall gewesen ist. Die wesentlichsten Hilfsmittel zu derartigen Berechnungen, nämlich grundsätzlich durchgeführte Hypothekar- und Steuersysteme, fehlen in den meisten Kantonen, und da, wo solche wirklich vorhanden sind, ist ihre Grundlage zu verschieden, als daß sie auf ein allgemein eidgenössisches Steuersystem ihre passende Anwendung finden könnten. Es wird daher beim Abgange sicherer Daten mehr juryartig nach bestem Wissen und Gewissen vorgegangen werden müssen, und hierin liegt hauptsächlich das Schwierige der Aufgabe, die um so größere Vorsicht erheischen muß.

Indem wir Ihnen mit Gegenwärtigem Kenntnis geben, daß wir gesonnen sind, diesen Gegenstand demnächst in Behandlung zu nehmen, stellen wir es Ihnen anheim, unserem Finanzdepartement bis zum 20. dieses Monats diejenigen Mittheilungen, Eröffnungen und Verdeutungen zukommen zu lassen, zu denen sie sich von Ihrem Standpunkte und mit Rücksicht auf die etwaigen besondern Verhältnisse Ihres Kantons veranlaßt finden dürften...»

Dieser Aufforderung kamen die Kantonsregierungen durch mehr oder weniger ausführliche Schreiben nach, von denen einige, wie Rappard sagt: «conservent aujourd'hui un réel intérêt documentaire».¹

Bereits am 4. Oktober desselben Jahres legten die vom Finanzdepartement ernannten Experten Landammann Jenny von Glarus und Alt-Regierungsrat Schneider von Bern einen fragmentarischen Bericht vor. Die Bearbeitung einer Geldskala gehöre zu den schwierigsten Aufgaben, die man sich denken könne. Mit Ausnahme der

¹ Dossier Finanzwesen, Eidg. Geldskala, Geldkontingente II, Bundesarchiv.

¹ W. Rappard: Les contributions des Etats à la Société des Nations et les contingents cantonaux en Suisse. Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1923, S. 221.

Bevölkerungsangaben fehle es nachgerade an allen sicheren statistischen Daten über den finanziellen und ökonomischen Zustand der Kantone, so daß nichts anderes übrig bleibe, als am bestehenden Klassifikationssystem festzuhalten.

Im einzelnen legten sie ihrer Arbeit folgende Prinzipien zugrunde:

1. Die neu zu entwerfende Geldskala darf von den Kantonen keine geringere Summe fordern, als die es ist, die in der Skala von 1838 auch gefordert wird, denn wenn die Eidgenossenschaft in inner- und auswärtige Gefahr kommt, muß sie auch die Mittel in den Besitz bekommen, die geeignet und umfangreich genug sind, um der Gefahr, komme sie von welcher Seite sie wolle, mit allem Nachdruck begegnen zu können.
2. Die Leistungen der Kantone sollen in verschiedene Klassen abgestuft werden und dabei sollen nach bestem Wissen und Gewissen namentlich folgende Punkte bei jedem einzelnen Kanton ins Auge gefaßt und bestens berücksichtigt werden:
 - a) die Bevölkerung;
 - b) das Verhältnis der Bevölkerung zur Bodenfläche;
 - c) die ökonomische und finanzielle Lage des Kantons und seiner Gemeinden;
 - d) die Zustände des Ackerbaus, der Gewerbe, des Handels und der Industrie;
 - e) die öffentliche Verschuldung;
 - f) der Pauperismus;
 - g) der Punkt, ob der Kanton in dieser oder jener Beziehung, soweit menschliche Berechnungen ausreichen, eine bedeutende Zukunft in seinem Entwicklungs gange vor sich hat oder nicht.
3. Bei den Abstufungen sollen, soweit es möglich ist, bei den Kantonen, die auf ziemlich befriedigende Weise in der Skala von 1838 veranlagt sind, die Ansätze benannter Skala annähernd beibehalten werden.

In Befolgung dieser «Leitfäden» gelangten die Experten zur Aufstellung von sieben Klassen. Die Spanne reichte von 20 Rp. n. W. (Fr. 1.— a. W. = Fr. 1.45 n. W.) pro Kopf der Bevölkerung (inkl. Fremde) in der ersten Klasse bis zu 90 Rp. in der höchsten Klasse, in der, wie bisher, Baselstadt verblieb. Unter Zugrundelegung der Volkszählungsergebnisse vom März 1850, d. h. einer Gesamtbevölkerung von 2 395 178 Seelen oder einer Steigerung gegenüber 1836 von 9 %, wurde das Geldkontingent nur geringfügig erhöht von 1 040 794 Fr. (1838) auf 1 053 438 Fr. n. W. Der Abstand zwischen den Urkantonen und dem reichen Basel verrin-

gerte sich von 1:6 auf 1:4,5, da die landwirtschaftlichen Kantone von den Experten durchwegs etwas höher taxiert wurden, die Mittellandkantone dagegen, mit Ausnahme der beiden großen «Eingangstore» und Neuenburg, eine kleine Verminderung ihrer Beiträge erfuhren. Zu dieser Stellungnahme waren die Experten vermutlich durch das Schreiben des Zürcher Regierungsrates gelangt, der an Hand einiger Vergleiche die Ungerechtigkeiten der bestehenden Geldskala aufzuzeigen versuchte.¹

Schatten und Lichtseiten der einzelnen Kantone wurden wiederum gegeneinander abgewogen und für die Gegenüberstellung von industriellen und ackerbautreibenden Gegenden folgendes Bild skizziert:

«Diese (industriellen) Gegenden stellen sich dar wie ein äusserlich schön in die Augen fallendes Wohnhaus, zu dem aber auch nicht das geringste Stück Land gehört. Ackerbautreibende Gegenden stellen sich dar, wie ein einfaches bescheidenes Bauernhaus, das nicht stark in die Augen fällt, zu dem aber schöne Matten gehören. — Der Kapitalist besichtigt beide Liegenschaften und

¹ Auszug aus dem Briefe des Kantons Zürich an das Eidg. Finanzdepartement: Dossier Finanzwesen, Eidg. Geldskala, Geldkontingente II, Bundesarchiv. Geldskala von 1838:

„An ein einfaches Geldkontingent von 707 740 Fr. hat der Kanton Zürich gegenwärtig 92 600 Fr. zu entrichten, welche sich nach dem Verhältnis der Vermögens-, Erwerbs- und Einkommenssteuer vom Jahre 1847 (dessen Totalbetrag 233 450 Fr. war) folgendermaßen verteilen:

1. Bezirk Zürich	Fr. 38 241	mithin mehr als alle andern Kantone mit Ausnahme von Bern, St. Gallen, Aargau und Waadt, beinahe das Dreifache des neuen Gebiets des Kantons Bern.
2. Bezirk Affoltern	2 004 Fr.	mehr als die Kantone Uri und Appenzell I.-Rh.
3. Bezirk Horgen	7 419 Fr.	jeder Bezirk mehr als der Kanton Glarus, halb
4. Bezirk Meilen	6 130 Fr.	so viel, als Appenzell A.-Rh. oder Baselstadt.
5. Bezirk Hinwil	3 320 Fr.	jeder mehr als Uri, Unterwalden, Zug
6. Bezirk Uster	3 720 Fr.	und Appenzell I.-Rh.
7. Bezirk Pfäffikon	3 320 Fr.	
8. Bezirk Winterthur	14 803 Fr.	mehr als das bernische Hauptgebiet, mehr als alle oben aufgeführten Kantone und als Basel, Schaffhausen, Appenzell beider Rhoden, Graubünden oder Wallis, ebensoviel als Baselstadt.
9. Bezirk Andelfingen	4 795 Fr.	jeder mehr oder gleichviel wie Schwyz, Uri,
Bezirk Bülach	4 891 Fr.	Unterwalden, Zug und Appenzell I.-Rh.
Bezirk Regensberg	1 087 Fr.	

Gemeinden:

Stadt Zürich	25 840 Fr.	beinahe das Doppelte des bernischen Hauptgebietes oder Baselstadt, mehr als beide Teile des Kantons Basel zusammen, oder das Doppelte des Kantons Appenzell, Graubünden od. Wallis, mehr als der Kanton Tessin, der Stand Neuenburg, beinahe soviel wie der Kanton Genf.
--------------	------------	--

Ähnliche Vergleiche für die Stadt Winterthur, die Gemeinden Neumünster, Wädenswil, Uster, Stäfa usw.

will er sein Geld gut anlegen, so nimmt er voran das äußerlich unscheinbare Pfand — In industriellen Gegenden ist viel äußerer Prunk, der täuscht, daher soll man diesen Faktor nicht zu hoch anschlagen...»

Von diesem Standpunkt ausgehend, gelangten die Experten zu folgender Klasseneinteilung:¹

1. Klasse: Uri, Ob- und Nidwalden, Appenzell I.-Rh. mit einer Bevölkerung von 50 915 Seelen und einem Gesambeitrag von 10 181 Fr. n. W.
2. Klasse: Graubünden und Wallis mit einer Bevölkerung von 173 954 Seelen und einem Gesambeitrag von 43 487 Fr. Gegenüber der Skala von 1838 eine Steigerung von 7351 Fr.
3. Klasse: Umfassend die Kantone Schwyz, Glarus, Tessin und Zug mit einer Bevölkerung von 209 601 Seelen und einem Gesambeitrag von 62 880 Fr. Steigerung um 10 091 Fr.
4. Klasse: Umfassend die Kantone Freiburg, Solothurn, Basel-land, Appenzell A.-Rh., Schaffhausen, St. Gallen, Luzern, Thurgau mit einer Gesamtbevölkerung von 687 777 Seelen und einem Gesambeitrag von 275 097 Fr. Verminderung im Betrage von 2737 Fr.
5. Klasse: Umfassend die Kantone Zürich, Bern, Aargau und Waadt à 50 Rp. mit einer Bevölkerung von 1 108 360 Seelen und einem Gesambeitrag von 554 179 Fr. Verminderung im Betrage von 15 983 Fr.
6. Klasse: Umfassend die Kantone Neuenburg und Genf mit à 60 Rp. einer Bevölkerung von 134 899 Seelen und einem Gesambeitrag von 80 938 Fr. Vermehrung um 3342 Fr.
7. Klasse: Baselstadt umfassend, mit einer Bevölkerung von à 90 Rp. 29 696 Seelen und einem Beitrag von 26 728 Fr. Gegenüber der Skala von 1838 zeigt sich hier eine Vermehrung um 5287 Fr.

Dieser Vorschlag stieß indessen auf den Widerstand der kleineren Kantone. Insbesondere der Kanton Schwyz, der zwei Klassen höher eingestuft werden sollte und damit eine 85prozentige Erhöhung seines Geldkontingentes erfuhr, beschwerte sich über die ungerechte Taxierung.²

¹ Bericht des BR an den St. R. vom 13. November 1850 (Dossier Finanzwesen, Geldkontingente Nr. 214-222, Bundesarchiv).

² Landammann und Reg. Rath. des Kantons Schwyz an den hohen schweizerischen Nationalrath und Ständerath. Schreiben vom 20. November 1850. — „Zieht man nun weiter in Betracht, daß da, wo Wohlstand oder vollends Reichtum festen Fuß gefaßt, und wo beide namentlich vermöge der Kultur- und allgemeinen Lebensverhältnisse die beste Grundlage finden durch industrielle Thätigkeit jeder Art sich geltend zu machen, in der Regel Wohlstand und Reichtum

Um den Beschwerden entgegenzukommen, wollte der Bundesrat durch Vermehrung der Klassen eine feinere Differenzierung vornehmen. Auch im National- und Ständerat machte sich heftige Opposition bemerkbar, so daß mehrfache Differenzenbereinigungen zwischen den beiden Räten notwendig wurden. Aus den Beratungen ging schließlich das «Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Geldskala vom 9. Juli 1851» hervor, das eine Vermehrung der Klassen auf 10 und eine Vergrößerung der Spanne von 1 : 6 auf 1 : 10 vorsah:

1. Uri ¹	10	Rp.	pro	Kopf	der	Bevölkerung
2. Ob- und Nidwalden, Appenzell I.-Rh.	14	»	»	»	»	»
3. Schwyz, Graubünden und Wallis	20	»	»	»	»	»
4. Glarus	25	»	»	»	»	»
5. Zug und Tessin	30	»	»	»	»	»
6. Luzern, Freiburg, Solothurn, Baselland, Appenzell A.-Rh., Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau .	40	»	»	»	»	»
7. Zürich, Bern, Aargau und Waadt	50	»	»	»	»	»
8. Neuenburg	55	»	»	»	»	»
9. Genf	70	»	»	»	»	»
10. Baselstadt	100	»	»	»	»	»

Besondere Zwischenklassen wurden für Uri, Glarus und Neuenburg geschaffen, Schwyz, Zug und Baselland in höhere Klassen eingestuft, die Sonderbehandlung des Berner Jura, welcher seit Einführung der Uhrmacherei einen bedeutenden Aufschwung nahm, eliminiert. Beim Kanton Schwyz fielen die günstige Lage an drei Schweizer Seen, die Alpen vom Rigi bis zum Prigel, das reiche Kloster Einsiedeln und der Besuch von Fremden ins Gewicht, beim Kanton Zug die landwirtschaftliche und industrielle Doppelbeschäftigung.

sich öffnen, im ungünstigsten Falle sich auf ihrer Höhe zu behaupten mögen; daß aber da, wo die gegentheiligen Umstände vorkommen, als da sind: Unfruchtbarkeit des Bodens, ungünstige Lage in bezug auf Gewerbs- und Transitverhältnisse, Abgang wichtiger Geld- und Hilfsquellen, die bei waltender Konkurrenz der Mächtigen und Einflußreicheren nicht durch andere Erwerbsmittel ersetzt werden können, Gefahr waltet, nicht nur stationär im Wohlstand zu bleiben, sondern vollends in demselben zurückzukommen: so wird im Allgemeinen die Richtigkeit des Schlusses nicht bestritten werden können, daß die diesmalige Revision der Geldskala ihre Hauptaufgabe verfehlt, die Aufgabe nämlich einer billigen, wenn auch nicht geradezu streng rechtliche Repartition der Lasten (eine solche ist allerdings eine unlösbare Aufgabe) zu fördern, oder inwieweit sie noch vorhanden war, herzustellen.“

¹ A. S. II, S. 369.

tigung (Heimarbeit mit zürcherischen Verlegern), «die den Wohlstand mehr als eines Kantons der Schweiz begründen geholfen hat». Ein Teil des zugerischen Areals sei wohl von Bergen durchzogen — doch dürfe dieses Bergland als durchaus ergiebig bezeichnet werden. Ein anderer Teil des Kantons bilde dagegen eine Ebene, welche als ein «wahrer Garten» genannt zu werden verdiene. Seiner geographischen Lage und seiner Bodenbeschaffenheit nach bilde der Kanton ein Übergangsgebilde zwischen Luzern und Schwyz und müsse deshalb auch in der Geldskala zwischen diese beiden Kantone eingereiht werden. Ähnliche Beweisgründe galten für die Höhersetzung von Baselland (Fruchtbarkeit des Bodens und kräftig sich entwickelnde Industrie) und Neuenburg. Letzteres müsse über die an Landesprodukten, Wein und durch ihre Industrie reichen Kantone Zürich, Aargau und Waadt gestellt werden, weil seine enorme Summen in das Land bringende Uhrenindustrie noch einer ungeheuren Entwicklung fähig sei und das kleine Land zudem über ein bedeutendes Steuerkapital verfüge, wovon etwa ein Viertel im Ausland angelegt sei. Das «reiche» Basel, über dessen Ansatz von verschiedenen Ständen Klage geführt wurde, sollte noch etwas mehr beitragen, wobei zur Begründung nachstehende Punkte angeführt wurden:

- a) die ungemein günstige Lage dieses schweizerischen Landes, w bald drei Eisenbahnen ein- und ausgehen werden;
- b) der alte und neue, höchst umfangreiche Kapitalreichtum;
- c) die höchst bedeutende Industrie, die in Basel und in der benachbarten Gegend viele tausend Hände beschäftigt;
- d) der ungeheure Zwischenhandel, den die Stadt besitzt.

3. Die Revision der Geldskala von 1875 (1895).

Die Finanzen des Bundes stützten sich seit der Gründung des Bundesstaates in höchst einseitiger Weise auf die Zölle. Betrug die Grenzgebühren Mitte der vierziger Jahre rund 270 000 Fr., so stiegen die Erträge, wovon jährlich etwa 2,5 Millionen Franken als Entschädigung der Kantone abgehen, im Zeitraum von 1850 bis 1875 aus das Neun- bzw. Sechzigfache an: 1850: 3,2 Millionen Franken, 1855: 5,7 Millionen Franken, 1860: 7,8 Millionen Franken, 1875: 17,1 Millionen Franken (ganzer Ertrag). Mit den Überschüssen der Post von jährlich etwa 1—1½ Millionen Franken gelang es, die Ausgaben der Verwaltungsrechnung, welche im gleichen Zeitraume von 4,5 auf 15 Millionen Franken anstiegen, völlig zu decken.¹ Der Bund war daher nicht genötigt, die Beihilfe der Kantone in Anspruch zu nehmen. Niemand gedachte denn auch nach Ablauf der Frist von zwanzig Jahren daran, das dornige Problem einer Revision der bestehenden Geldskala aufzuwerfen.² Man verlängerte die Skala

¹ Stat. Jb. 1937, S. 340.

² Deutsch-Französischer Krieg und Verfassungsrevision.

von 1851 durch Bundesbeschluß vom 12. Juli 1871 und erklärte sie als bis auf weiteres in Kraft stehend.¹

Nachdem die Revisionsbestrebungen im Sinne einer stärkern Zentralisierung zunächst scheiterten, kam es in einem zweiten Anlauf 1874 zur Annahme der heute noch geltenden Bundesverfassung. Das militärische Kontingentsystem wurde liquidiert und dem Bunde praktisch das ganze Militärwesen unterstellt. Die Gesetzgebung über das Heerwesen blieb Sache des Bundes, dazu wurde ihm auch der gesamte militärische Unterricht und die Bewaffnung übertragen. Den Kantonen verblieb noch die Beschaffung der Bekleidung und Ausrüstung sowie die Sorge für deren Unterhalt, wobei die den Kantonen daraus entstehenden Kosten vom Bunde zu vergüten sind. Dazu kamen vermehrte Kompetenzen auf dem Gebiete des Rechtswesens, der Wirtschaft und der Sozialpolitik.

Zentralisation für Obligationen-, Handels-, Wechsel- und Konkursrecht wurde in Aussicht genommen, Säkularisation des Eherechtes durchgeführt, die Gesetzgebung über die Urheberrechte an Werken der Literatur und Kunst dem Bunde eingeräumt, das Referendum eingeführt, Schaffung eines ständigen Bundesgerichts beschlossen, die Gesetzgebung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen zur Bundessache erklärt, desgleichen die Aufsicht über das Banknotenwesen und die Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Gebirge, die Gesetzgebung über die Ausübung der Fischerei und Jagd, auch wurden dem Bunde die ersten Kompetenzen auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes eingeräumt usw. (Fabrikgesetzgebung).²

Hand in Hand mit dieser Zentralisation ging die Stärkung des Bundesfinanzwesens. Da der Bund von jetzt ab sämtliche Kosten des Wehrwesens übernahm, erhöhte sich das Militärbudget um einige Millionen Franken. Dazu kamen noch die Entschädigungen an die Alpenstraßenkantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis im Betrage von 570 000 Fr. (Art. 30). In Anbetracht der neuen Lasten sollten die bisherigen Post- und Zollentschädigungen von rund 4 Millionen Franken jährlich dahinfallen und überdies dem Bunde als neue Einnahmequelle die Hälfte des Bruttoertrages der bundesgesetzlich zu regelnden, aber von den Kantonen erhobenen Militärpflichtersatzsteuer zugeteilt werden (Art. 42 lit. e).

Angesichts der knappen Finanzmittel beließ man die Geldkontingente auch weiterhin in Reserve, gleichsam als letztes Hilfsmittel, um einen völligen Bankrott abzuwenden. Auch handelte es sich mehr um einen Akt der Pietät und der Ehrfurcht vor einem

¹ A. S. X., S. 450.

² H. Nabholz a. a. O., S. 326 fg., Art. 18-22: Militärwesen; Art. 24: Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge; Art. 25: Bau und Betrieb der Eisenbahnen; Art. 34: Fabrikgesetzgebung; Art. 39: Vorschriften über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten; Art. 106 fg.: Bundesgericht usw.; Art. 32: Aufhebung des Ohmgeldes auf 1890.

alt ehrwürdigen Institut. Von Salis äußert sich darüber wie folgt: «In der Bundesverfassung blieb die Geldskala stehen, weil sie in der Bundesverfassung von 1848 gestanden hat, und weil man vor dem Prinzip direkter Besteuerung des Schweizervolkes aus administrativen wie bundesstaatlichen Gründen gerechte Scheu trug.»¹

Die Fassung von 1848 wurde leicht abgeändert und lautete jetzt:

«Art. 42. Die Ausgaben des Bundes werden bestritten:

lit. f) aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung vorzugsweise nach Maßgabe der Steuerkraft derselben der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.»

Neu war die Bezeichnung «Steuerkraft». Es sollte durch diesen Terminus mit Absicht ein neuer und hauptsächlicher Maßstab aufgestellt werden. Der Zusatz «vorzugsweise» verdankte seine Einschaltung einem Antrag aus der Mitte des Nationalrates, der im Gegensatz zu seiner Kommission nicht nur auf die mathematische Abwägung der Steuerkraft abstellen wollte, sondern fand, daß «beiläufig auch weitere volkswirtschaftliche Momente, wie auch die bisherige und zukünftige finanzielle Stellung der einzelnen Kantone zur Eidgenossenschaft in Betracht zu ziehen seien»². Damit war allerdings nicht viel mehr Licht in das Dunkel gebracht. Über die juristische Interpretation dieser Bestimmung gibt W. Burckhardt in seinem Kommentar zur Bundesverfassung näheren Aufschluß. Unter der der Gesetzgebung vorbehaltenen «Regulierung der Geldbeiträge» sei nicht die Festsetzung eines absoluten oder maximalen Betrages für jeden Kanton zu verstehen, sondern lediglich das Verhältnis angedeutet, in dem die Kantone untereinander beizutragen hätten. Die Kantone sollten nach einem billigen Maßstabe beitragen, nämlich «nach ihrer Steuerkraft, d. h. ihres Vermögens diese Beiträge zu leisten, womit nicht viel mehr gesagt sei, als daß diese Verteilung gerecht sein müsse»³.

Im Zusammenhang mit der neuen Militärorganisation von 1874 fand es dann der Bundesrat abermals für notwendig, eine Revision der Geldskala einzuleiten. Am 7. Oktober 1874 unterbreitete er den beiden Räten Botschaft und Gesetzesentwurf über eine neue Geldskala. Er stützte sich dabei auf ein Tableau des Statistischen Bureaus vom Jahre 1868 über die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kantone. Nachdem er sich eingehend über die juristische Interpretation der Verfassungsvorschrift verbreitet hatte, ging er wiederum in eingehender Weise auf das Problem des Verteilungsschlüssels ein:⁴

¹ L. R. v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht, Bd. III, S. 711, Nr. 1373.

² L. R. v. Salis, Schweizerisches Bundesrecht, Bd. III, S. 711, Nr. 1373.

³ W. Burckhardt: Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, S. 355.

⁴ BBl. 1874 III, S. 161 fg. Botschaft des BR an die BVers. betreffend die eidgenössische Geldskala vom 7. Oktober 1874.

«Auf den ersten Blick ist ersichtlich, daß die indirekten Steuern, Vermögens- und Einkommenssteuern nicht maßgebend sein können. Bei den verschiedenen Steuersystemen der Kantone zeigt es sich, daß einige ihre Ausgaben vorzugsweise aus direkten Steuern bestreiten, andere mehr auf indirekte Steuern verlegen, namentlich auf Salz, Getränke, Zölle, Posten, Handänderungen, Erbschaften, Patente, Stempel, Bußen usw. Mehrere behelfen sich auch mit dem Ertrag von Kapitalien, Domänen, Forsten und Separatfonds. Es ist daher ohne Zweifel richtiger die Gesamt-Netto-Einnahmen der Kantone in Betracht zu ziehen. Aber auch diese Übersicht gibt keinen zuverlässigen Maßstab, um die Steuerkraft der Kantone zu berechnen. Es sind Kantone, die in der glücklichen Lage sich befinden, keine außerordentlichen Ausgaben für Eisenbahnen, Straßen, Wasserbauten bestreiten zu müssen, oder die Kosten aus Separatfonds erheben oder die Gemeinden damit belasten. Mehrere verwenden nichts für wohltätige Anstalten, Spitäler, Irrenhäuser, Kranken-, Blinden- oder Taubstummenanstalten, während andere Kantone, obschon ihre Steuerkraft weit geringer ist und ihre ökonomischen Verhältnisse weit beschränkter sind, sehr viel in diesen Richtungen leisten. Die wirklichen Einnahmen können daher keinen sichern Maßstab zur Ermittlung der vorhandenen Steuerkraft geben. Wäre dies der Fall, so würde man auch gewiß genötigt sein, sich die Rechnungen der letzten Jahre geben zu lassen und dieselben nach gleichen Grundsätzen zu bearbeiten, was seine großen Schwierigkeiten hätte.

Diese Betrachtungen führen uns auf den Standpunkt zurück, den die Kommission des Nationalrathes in ihrem Berichte vom 6. März 1851 eingenommen hat, nach welchem die eidgenössische Scala unmöglich auf eine mathematisch sichere Grundlage gestellt, sondern lediglich nach einem gewissen Takte festgesetzt werden kann.

Die Hauptänderung des neuen Vorschlages gegenüber der Scala von 1851 besteht in der Annahme der Bevölkerung von 1870, die seit der Zählung vom Jahre 1850 von 2 395 174 Seelen auf 2 669 147 angewachsen ist. Die Steuerkraft ist für jeden Kanton nach dem Ansatz einer Durchschnittssumme pro Kopf berechnet, die mit der bisherigen Scala und der Berechnung der wirklichen Netto-Einnahmen vom Jahre 1868 nicht sehr erheblich abweicht. Der Bundesrath hat sich daher auch nur zu wenigen Abänderungen veranlaßt gefunden und die Erhöhung der Beiträge der Kantone beruht im wesentlichen in der Vermehrung der Bevölkerung, sodaß die Gesamtsumme der Scala von Fr. 1 041 081 auf 1 182 852 angestiegen ist.

Diese Abänderungen werden im Nachstehenden näher begründet:

Der Kanton Uri stellt sich nach den Staatseinnahmen von 1868 auf eine Durchschnittssumme von Fr. 28,5 per Kopf und ist auch durch den Bau der Gotthardbahn in günstigere ökonomische

Verhältnisse getreten, sodaß die Erhöhung des Ansazes von Rp. 10 per Kopf auf Rp. 15 wohl begründet ist. Für den Kanton Glarus ist bisher eine eigene Klasse von 25 Rp. pro Kopf gebildet worden. Hiezu liegt aber kein genügender Grund vor. Wenn auch der Ertrag des Bodens in diesem Kanton gering ist, so hat sich doch durch die Industrie ein Wohlstand gegründet, der die ökonomischen Verhältnisse mancher anderer Kantone gleichstellt; auch stellt sich die Durchschnittssumme der Staatseinnahmen per Kopf auf 32,5 Fr. Eine mäßige Erhöhung von Rp. 25 auf 30, gleich Zug und Tessin zeigt daher wohl gerechtfertigt.

Dagegen glaubt der Bundesrath bei Basel-Stadt den Ansaz von Rp. 100 auf Rp. 90 herabsetzen zu sollen. Die Berechnung der Staatseinnahmen zeigt einen Ansaz von Fr. 85. Die Bevölkerung hat sich von 29 698 auf 47 760 Seelen vermehrt, die wahrscheinlich nicht der vermögichsten Klasse zufallen. Durch diese Vermehrung steigt der Beitrag von Basel-Stadt, wenn auch nur 90 Rp. angenommen werden von Fr. 29 698 auf Fr. 42 984, was bei den sonstigen ökonomischen Nachteilen, die dem Kanton durch die Bundesrevision erwachsen, wohl in Betracht gezogen werden darf. Zu bemerken ist hiebei, daß die meisten der früheren vorberathenden Behörden den Ansaz von 90 Rp. empfohlen hatten.

Appenzell I.-Rh. bezieht an Staatseinnahmen Fr. 38.5 per Kopf. Gegenüber diesem Ansaz und der Taxation von Appenzell A.-Rh. ist eine Erhöhung von 14 auf 20 Rp. wohl gerechtfertigt. Der Kanton Neuenburg hat eine Vermehrung der Bevölkerung von 70 753 Seelen auf 97 284 nachzuweisen. Zu Rp. 50 per Kopf steigt der Betrag dieses Kantons von Fr. 38 914 auf Fr. 48 642, sodaß der frühere Ansaz von Rp. 55 offenbar zu hoch wäre. Es liegt auch kein genügender Grund vor, den Kanton Neuenburg höher zu taxieren, als die angrenzenden Kantone Waadt und Bern, die ebenfalls nur 50 Rp. per Kopf taxiert sind...»

Dieser Bericht fand seitens der eidgenössischen Räte, welche insbesondere auf die Mangelhaftigkeit der statistischen Unterlagen hinwiesen, lebhafte Kritik.¹

Man blieb jedoch beim Klassensystem. Nach mehr oder weniger flauer Beratung in den Räten kam schließlich die heute noch gültige Klassenordnung zustande:²

1. Klasse: Uri	10 Rp.
2. » Obwalden, Nidwalden und Appenzell I.-Rh.	15 »
3. » Schwyz, Graubünden und Wallis	20 »
4. » Glarus, Zug und Tessin	30 »

¹ BBl. 1874 III, S. 1007 fg. Bericht der ständerätlichen Kommission betreffend die eidgenössische Geldskala vom 8. Dezember 1874.

² Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Geldskala vom 9. März 1875. A. S. n. F. I, S. 503.

5.	»	Luzern, Freiburg, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., St. Gallen und Thurgau	40	»
6.	»	Zürich, Bern, Aargau, Waadt und Neuenburg .	50	»
7.	»	Genf	70	»
8.	»	Baselstadt	90	»

Statt 10 Klassen zählte man wieder deren 8 wie Anno 1838, auch wurde die Spanne zwischen der niedrigsten und höchsten Kopfquote etwas abgeschwächt. Wenn wir von Uri und Appenzell I.-Rh. absehen, wurde allen Anträgen des Bundesrates entsprochen.

In Abwandlung eines Wortes von Pellegrino Rossi kann man sagen: «Militär und Geldskala sind unzertrennliche Dinge»; denn als im Jahre 1895 die Militärorganisation erneut revidiert wurde, hatte sich der Bundesrat auch wieder mit der Geldskala zu befassen. Gemäß dem Vorschlage des Bundesrates wurde die Geldskala durch Bundesbeschluß vom 5. April 1895 auf unbestimmte Zeit verlängert.¹ Der Bezug solcher Geldbeiträge sei unwahrscheinlich geworden und auch eine revidierte Skala würde kaum das Richtige treffen. Abermals sind es die der Aufstellung eines sicheren Maßstabes entgegenstehenden Schwierigkeiten, welche hiefür als Grund angeführt werden. Eine andere Möglichkeit sei aber auch nicht denkbar, da, wie die Botschaft des Bundesrates lautet,² «schwerlich die Neigung vorhanden ist . . . an deren Stelle dem Bunde das Recht zu direkter Steuererhebung einzuräumen, für den Fall als die ihm verfassungsmäßig zugewiesenen Erträge der Zollverwaltung und verschiedener Regalien nicht ausreichen sollten, um seine Ausgaben zu decken . . . Wir glauben nicht irre zu gehen, wenn wir annehmen, daß es viel leichter sein wird, die schon bestehende Skala fort dauern zu lassen, als eine neue aufzustellen. Es ist zwar schon richtig, daß sich die Verhältnisse in einigen Kantonen seit 1875, wenn auch nicht wesentlich, verändert haben; aber andererseits muß auch zugegeben werden, daß gegenwärtige Klassifikation doch so ziemlich das Richtige getroffen hat. Es geht das daraus hervor, daß die Skala der Geldkontingente der Hauptsache nach schon seit der Mediationszeit die nämliche geblieben ist, indem von jeher die reinen Gebirgskantone (wie Uri, beide Unterwalden, Schwyz, Graubünden usw.) in die untersten, die vorzugsweise Landwirtschaft treibenden Kantone (Luzern, Freiburg, Solothurn, Thurgau usw.) in die mittleren und die mehr industriellen, reicheren und Städtekantone (wie Zürich, Bern, Waadt, Genf, Basel-Stadt) in die höchsten Klassen eingereiht wurden. Eine heutige Revision würde an dieser Skala wahrscheinlich nicht viel

¹ Bundesbeschluß betreffend die eidgenössische Geldskala vom 5. April 1895. A. S. n. F. XV, S. 198.

² Botschaft des BR vom 26. Februar 1895, BBl 1895 I, 409; BBl. 1896 I 613.

ändern. Endlich ist auch wohl die Annahme gestattet, daß für normale Zeiten der Bezug solcher Geldkontingente faktisch ausgeschlossen erscheint.»

4. Reformversuche.

Gewisse Versuche, die Geldkontingente neu zu beleben, lassen sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre feststellen. Nach der Revision der Bundesverfassung hatte die Eidgenossenschaft infolge der großen Militärlasten einige Zeit mit Budgetschwierigkeiten zu kämpfen, so daß man zeitweilig, wenn auch nicht ernsthaft, an die Erhebung von Geldkontingenten dachte. Die immer reichlicher fließende «Goldgrube» des Bundes, die Zölle — in den achtziger Jahren insbesondere der Übergang zum gemäßigten Schutzzoll — ließen indessen diesen Gedanken bald wieder in den Hintergrund treten; der im Zuge der allgemeinen Entwicklung von Handel und Verkehr ständig ansteigende Ertrag der Zölle (1880: 17,2, 1890: 31,3 Millionen Franken) genügte bald wieder zur Deckung des gesteigerten Finanzbedarfes des Bundes. Man sah rasch die Unmöglichkeit ein, von den Kantonen Geldmittel in größerem Ausmaße einzufordern, hatten diese doch selbst infolge der ständig sich mehrenden Staatsaufgaben mit Defiziten und dem Gewicht unverhältnismäßiger Lasten zu ringen.¹ Hatte schon die Verfassung von 1848 die Kantone durch den Übergang der Zölle und des Postwesens an den Bund einträglicher und steigerungsfähiger Einnahmen beraubt, so daß in vermehrtem Maße auf die Vermögensbesteuerung abgestellt werden mußte, so brachte die Revision des Finanzausgleichs von 1874 einen neuen tiefen Einschnitt in die kantonalen Haushalte, z. B. Aufhebung der Heiratstaxen, Reduktion der Gebühren für Niederlassungs-, Aufenthalts- und Gewerbsbewilligungen auf ein Minimum, Beseitigung des Schulgeldes in den Primarschulen usw.² Mochten manche der neuen Bestimmungen mehr die Gemeinden betreffen, so bewirkten sie auf indirektem Wege doch, daß die Kantone helfend einspringen mußten. Gerade in diesen Jahren setzten denn auch wieder eine Reihe von Reformversuchen ein, um das erforderliche Plus aus der direkten Steuer herauszuholen, so daß unmöglich in dieser Lage noch an Beiträge seitens der Kantone gedacht werden konnte.

Auch während der Beratungen um die Schaffung eines Gesetzes über den Militärpflichtersatz spukte hin und wieder der Gedanke der Geldkontingente in den Köpfen von Volksvertretern und Regierungsräten. Bei der Beratung der ersten Vorlage schlug der zur föderalistischen Opposition gehörende Genfer Challet-Venel vor, von den Kantonen einen Beitrag von 1 Fr. pro Kopf der Dienstfreien zu erheben, wobei den Gliedstaaten die Art der Aufbringung

¹ BBl. 1876 III, S. 327; BBl. 1877 III, S. 438; BBl. 1907 IV., S. 453.

² Schanz a. a. O. I., S. 40/41.

freigestellt werden sollte.¹ Nach der zweimaligen Verwerfung der Vorlage suchte der Zürcher Regierungsrat einen Ausweg aus der verworrenen Situation zu finden. Er schlug vor, die von den Kantonen vorläufig nach Maßgabe der kantonalen Gesetze an den Bund abzuliefernde Hälfte des Bruttoertrages durch Geldkontingente zu ersetzen, um damit eine gleichmäßigere Belastung der Kantone zu erzielen. Auch die Aargauer Regierung reichte einen Antrag ein, welcher sich auf die Einziehung eines Beitrages von 30 Rp. pro Kopf beschränkte.² Schließlich beschloß der Nationalrat auch noch Erhebung eines Kontingents von 60 % (an Stelle der halben kantonalen Militärflichtersatzsteuer). Er scheiterte jedoch am Widerstand des Ständerates.

Es fehlte auch nicht an Vorschlägen, die Geldkontingente in der Verfassung zu streichen und durch andere Einnahmequellen zu ersetzen, d. h. durch ihren Widerpart, die «direkte Bundessteuer. Nationalrat Joos³ stellte im Jahre 1899 den Antrag, es möchte an Stelle der aufzuhebenden Beiträge der Kantone eine Bundessteuer auf Vermögen, Einkommen und Erwerb gelegt werden. Die Eidgenossenschaft hatte wieder einmal mit Budgetschwierigkeiten zu rechnen, obwohl der Ertrag der Zölle inzwischen 50 Millionen Franken erreicht hatte. Durch die Arbeiten Steigers über den Haushalt der Kantone sei man zum ersten Male darüber unterrichtet worden, wie es da überhaupt aussehe, und daß es beim besten Willen unmöglich sei, den Art. 42, lit. f, der Bundesverfassung anzuwenden. Dieser Ansicht pflichtete auch Bundesrat Hauser bei, der u. a. erklärte, er erinnere sich noch ganz gut, wie im Jahre 1895, als er den Räten die Verlängerung der Geldskala beantragte, «auf dem Antlitz mehrerer verehrlicher Landesväter ein ungläubiges Lächeln» zu sehen war.⁴ Der Antrag wurde jedoch mit allen gegen die Stimme Joos' abgelehnt. Die Zeit war für eine solche Umwandlung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen noch nicht reif; eine solche Revolution sollte erst durch die Finanznot des Ersten Weltkrieges bewirkt werden. Einen ähnlichen Versuch machte die sozialdemokratische Initiative auf Schaffung einer direkten Bundessteuer vom Jahre 1918, welche vom Schweizervolk abgelehnt wurde. Damit wurde auch den Geldkontingenten eine weitere Gnadenfrist eingeräumt.⁵

Von den Geldkontingenten war wiederum die Rede anfangs des Ersten Weltkrieges. Im Bundeshaushalte zeigte sich die bekannte Defizitschere, hervorgerufen durch den Rückgang der Zolleinnah-

¹ E. Geyer: Charakter und Ideengehalt der veranlagten Steuern der Schweiz. Eidgenossenschaft, S. 41.

² BBl. 1878 I, S. 225 fg. Bericht des BR betreffend die Militärflichtersatzsteuer vom 4. Februar 1878.

³ Sten. Bull. NR. 1899, S. 827 fg.

⁴ Sten. Bull. NR. 1899, S. 832.

⁵ BBl. 1918 III, S. 682.

men und den wachsenden kriegsbedingten Finanzbedarf. Schon einige Jahre vor Ausbruch der Katastrophe hatten sich die ersten Anzeichen bemerkbar gemacht, daß mit dem einseitig auf den Zöllen basierten Finanzsystem des Bundes auf die Dauer nicht auszukommen sei. Jetzt stellte sich dringend die Notwendigkeit einer Erweiterung des Einnahmensystems des Bundes: er konnte entweder sein verfassungsmäßiges Recht beanspruchen und bei den Kantonen Beiträge einziehen, oder er konnte durch eine Verfassungsrevision die erforderlichen Mittel auf dem Wege einer Bundessteuer auf Einkommen oder Vermögen, resp. Einkommen und Vermögen aufbringen. Durch die Wiederbelebung des Instituts der Geldkontingente wäre die kantonale Finanzhoheit unangetastet geblieben.

Dem Gedanken der Erhebung von Geldkontingenten standen jedoch zwei unüberwindliche Schwierigkeiten gegenüber. Mehr oder weniger alle Kantone hatten ernsthaft mit Finanzsorgen zu kämpfen, ja, sie waren aus ehemaligen Spendern zu großen Empfängern von Bundesmitteln geworden (Subventionen). Den Kantonen wäre es angesichts solcher materieller Schwierigkeiten unmöglich gewesen, die erforderlichen Mittel in nützlicher Frist und in einer Weise aufzubringen, die den modernen steuerrechtlichen Grundsätzen entsprochen hätte. Eine solche Finanzmethode ließ sich mit einem Bunde, der eine selbständige und politische Existenz führte, nicht mehr vereinbaren. Hatte doch die Erfahrung mit dem Matrikularsystem im Deutschen Reiche zur Genüge gezeigt, wie schwierig die Stellung eines Zentralstaates war, der zum «Kostgänger bei den Einzelstaaten» degradiert wurde.¹

Die Einsicht in die Unzweckmäßigkeit solcher Beiträge und die Höhe des zu deckenden Bedarfs (50 Millionen Franken = ca. 30 Geldkontingente) ließen die Erhebung einer Bundessteuer als den einzigen Ausweg erscheinen. Auch spielte ein moralisches Moment eine gewisse Rolle: die Kriegssteuer sollte ein Opfer des Besitzes sein und nach gerechten und einheitlichen Maßstäben erhoben werden, was bei den verschiedenen kantonalen Steuergrundlagen und den vor auszusehenden Steuerkämpfen kaum gewährleistet werden konnte. Außerdem hätte man die bestehende Geldskala erst noch revidieren müssen. Vor einer solchen Sisyphusarbeit und zur «Vermeidung unliebsamer Erörterungen im Schoße der Bundesversammlung» scheute sich jedoch der Bundesrat. Die Ausmittlung eines zuverlässigen Maßstabes der Steuerkraft und die Abänderung der einmal festgesetzten Quoten mußten unweigerlich zu großen Schwierigkeiten führen.

Die föderalistische Opposition, die sich in den Eintretensdebatten geltend machte, beschwichtigte man mit der «Einmaligkeit»

¹ N.Z.Z. 1915 Nr. 70. Botschaft des BR zum Voranschlag 1915, SVII. BBl.1915 II, S. 149. Botschaft des BR an die BVers. betreffend die Aufnahme eines Art. 42 bis in die Bundesverfassung.

einer solchen Bundessteuer auf Vermögen und Erwerb, auch überließ man ja den Kantonen den Bezug der Kriegssteuer und billigte ihnen einen Fünftel des Ertrages zu. Ständerat Isler als Berichterstatter im Ständerat bemerkte kurz und bündig: «Über dieses Überbleibsel einer vergangenen Zeit ist Moos gewachsen und wir wollen dieses Moos nicht wieder entfernen, es würde darunter nichts Nützliches und nichts Einigendes stecken, sondern Streit und Hader.»¹

Man hat später die von den Kantonen aufgebrauchten Beträge zur ersten Kriegssteuer verglichen mit den Beiträgen, welche sie nach der Geldskala von 1895 und der Volkszählung von 1910 aufzubringen gehabt hätten. Bei 19 Kantonen zeigte sich eine größere Belastung als nach dem Kriegssteuerbeschluß, bei 6 Kantonen eine Entlastung. Die reicheren Kantone, nämlich Zürich, Glarus, Zug, Baselstadt, Schaffhausen und Genf, wären zu günstig weggekommen, die ärmeren dagegen entsprechend stärker belastet worden, als ihrer «wirklichen» Steuerkraft entsprach.²

5. Schlußfolgerungen.

Überblickt man die Geschichte der Geldkontingente von ihren Anfängen bis zum Ersten Weltkriege, so erkennt man, daß ihr Schicksal mit dem Übergang vom lockeren Staatenbunde zum Bundesstaate besiegelt war. Im Staatenbunde, einer Art Völkerbund im kleinen, wo die finanziellen Ansprüche des Bundes äußerst gering waren, die Zentralgewalt nichts anderes als einen Ausschuß der Gliedstaaten darstellte, waren die Geldkontingente das einzige Mittel, das ihnen zur Verfügung stand. Infolge der unerwarteten Steigerung der «Grenzgebühren» wurden sie jedoch schon vor der Gründung des neuen Bundesstaates als ordentliche Einnahmequelle verdrängt und als subsidiäre Quelle betrachtet. Die Frage des Verteilungsschlüssels konnte in dieser Zeit auf eine mehr oder weniger billige Weise geregelt werden und fiel so lange nicht ins Gewicht, als die Ausgaben der Zentralgewalt sich in bescheidenem Rahmen bewegten. Die größeren Anforderungen an das Militärwesen und die Schaffung einheitlicher Rechts- und Wirtschaftsgebiete erforderten dann eine stärkere Zentralisierung und zugleich die Zuweisung von besonderen Einnahmequellen an den Bund, sollte nicht jeglicher Aufschwung infolge des kleinlichen Partikularismus der Gliedstaaten zum vornherein zum Scheitern verurteilt sein. Abhängigkeit des jungen Bundes von den kantonalen Regierungen schien den Radikalen, die soeben ihre konservativen, zähe am Eigenleben der Kantone hängenden Gegner im Sonderbundskriege

¹ Sten. Bull. StR. 1915, S. 3.

² J. Steiger: Der Finanzhaushalt der Schweiz, Bern 1919, Bd. II, S. 46-47. V.

J. Steiger: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Bern 1925, S. 53-54; W. Rappard a. a. O., S. 226.

überwunden hatten, eine Unmöglichkeit zu sein. Der Bund wäre damit in entscheidendem Punkte geschwächt worden und das Werk der nationalen Erneuerung in den ersten Anfängen kläglich stecken geblieben. Auch waren die Kantone bestrebt, Schwankungen im Finanzbedarf des Bundes möglichst zu vermeiden, um nicht die sichere Führung des kantonalen Finanzhaushaltes zu gefährden. Sie waren deshalb auch bestrebt, die Geldkontingente zahlenmäßig zu fixieren.

Aus den Debatten in den Tagsatzungen ist ersichtlich, wie zähe um die Festhaltung der einmal festgesetzten Quoten gerungen wurde. Abänderungen, sofern sie überhaupt stattfanden, wurden durchwegs nur kleineren Kantonen gewährt, während die «reichen» Kantone jeder Erhöhung ihres Kontingents erfolgreich Widerstand leisteten. Auch damals hieß es: Wer zahlt, befiehlt! Leisteten doch Bern und Zürich ein ganzes halbes Jahrhundert lang etwa ein Drittel an das Gesamtgeldkontingent, die Mittellandkantone, d. h. Waadt, Genf, St. Gallen, Aargau, Luzern, Freiburg, Thurgau, Solothurn, beide Basel und Neuenburg, brachten zusammen etwa die Hälfte auf, während der Rest auf die Gebirgskantone entfiel. Größere Verschiebungen lassen sich aus der beiliegenden Tabelle nicht ersehen. Sie sind im allgemeinen mehr auf die ungleiche Bevölkerungsentwicklung als auf Veränderungen in der Klassifikation zurückzuführen. Die Vergrößerung der Spanne zwischen den Multiplikatoren der untersten und höchsten Klasse zeigt den Grad der Industrialisierung im beobachteten Zeitraume an, der sich gegen Mitte des Jahrhunderts wesentlich vergrößerte. Trotz alledem aber zeigt die Entwicklungslinie eher das Bild des status quo; denn auch im Finanzwesen waren zu jener Zeit revolutionäre Entwicklungen nicht beliebt.

Der Wiederbelebung des Instituts der Geldkontingente standen zwei Schwierigkeiten hindernd im Wege: die angespannte Finanzlage der Kantone und das Problem eines gerechten Verteilungsschlüssels. Nur dem glücklichen Umstand, daß die Zölle stets steigende Erträge abwarfen ist es zu verdanken, wenn die Schweiz nicht schon vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges eine Revision des Finanzausgleichs vornehmen mußte. Die Anforderungen des Krieges bewirkten dann den Übergang zur direkten Bundessteuer. Auch besaß der Bund jetzt die Kreditfähigkeit, die er in den ersten Dezennien des Jahrhunderts noch ermangelte, so daß auf die Geldkontingente als letztem Mittel, um einen drohenden Bankrott abzuwenden, verzichtet werden konnte. Ihre Erhebung hätte die Ungerechtigkeiten der kantonalen Steuersysteme, die nur unter großem Zeitverlust den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen angepaßt werden konnten, noch beträchtlich vermehrt und 25 kantonale Finanzprobleme erstehen lassen. Das Empfinden für die Steuergerechtigkeit war inzwischen verschärft und verfeinert worden, so daß nurmehr ein einheitlicher, mehr oder weniger objek-

tiver und brauchbarer Maßstab, welcher Vermögen und Einkommen als Komponenten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit direkt zu erfassen suchte, Aussicht auf Annahme in einer Volksabstimmung hatte. Die auf Grund mehr oder weniger willkürlicher Schätzungen festgesetzten Geldkontingente mußten vor der «direkten Bundessteuer» endgültig weichen. «Ici comme partout ailleurs en matière d'histoire financière», sagt William Rappard, «le principe de la quotité paraît à l'emporter sur le principe de la répartition.»¹

¹ Rappard a. a. O., S. 227.

2. Teil: Modernisierte Geldkontingente

Die kantonalen Geldkontingente bilden ein Mittel des Finanzausgleichs. Obwohl die geschichtliche Entwicklung ihre praktische Untauglichkeit zur Genüge bewiesen hat, tauchen immer wieder Vorschläge auf, welche eine Wiederbelebung dieses Instituts bezwecken. Es gilt daher zunächst die heute gegebene Sachlage zu analysieren, um zu verstehen, warum überhaupt die Heranziehung dieses Mittels gefordert wird. Dabei darf jetzt schon vorausgeschickt werden, daß auch heute die Geldkontingente als finanzpolitisches Mittel im Dienste des föderalistischen Staatsgedankens stehen, der sich die Wahrung der Selbständigkeit und des Lebenswillens der Kantone zum Ziele setzt.

I. Die Formen des Finanzausgleichs im Bundesstaate.

Die Voraussetzung des Bestehens eines Finanzausgleichs ist die Existenz verschiedener öffentlicher Körperschaften, welche einen bestimmten Grad von Selbständigkeit aufweisen und einen eigenen Aufgabenkreis zu erfüllen haben. Für jedes dieser öffentlichen Gemeinwesen stellt sich das Problem der Bedarfsdeckung, Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen. Dieses Problem wird um so komplizierter, als die verschiedenen Verbände im Bundesstaate sich überlagern, d. h. aus dem gleichen Einkommen schöpfen, nämlich demjenigen der ihrer Gebietshoheit unterworfenen Steuersubjekte. Es wird eine Kompetenzabgrenzung der finanziellen Befugnisse der einzelnen Körperschaften notwendig, welche wir als Finanzausgleich im engeren Sinne bezeichnen. Daneben besteht gewöhnlich noch ein Lastenausgleich, worunter die Verteilung und Ausgleichung der aus der Erfüllung der den einzelnen öffentlichen Körperschaften obliegenden Aufgaben entstehenden Kosten zu verstehen ist.¹

In der Schweiz fassen wir den Finanzausgleich etwas weiter, indem auch der eigentliche Lastenausgleich, d. h. das Subventionswesen, darin einbezogen wird. Wir verstehen darunter die Gesamtheit der finanziellen Wechselbeziehungen zwischen Bund und Kantonen einerseits, Kantonen und Gemeinden andererseits.² Bund, Kantone und Gemeinden teilen sich in die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, wobei die Kantone lediglich durch die Bundesverfassung und die darauf beruhende Gesetzgebung in ihrer Be-

¹ W. Gerloff: Die öffentliche Finanzwirtschaft, S. 528

² C. Higy, Art. „Finanzausgleich“, Hdb. der schweiz. Volksw., Bd. I, S. 414.

wegungsfreiheit eingeengt sind. In der Gestaltung des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden sind die Kantone befugt, aus eigener Machtvollkommenheit die geeigneten Maßregeln zu treffen, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörpern nur abgeleitete Finanzhoheit zukommt. Mit dem kantonalen Finanzausgleich werden wir uns nicht weiter beschäftigen, sondern lediglich die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen ins Auge fassen. Hier kommt zur verwaltungstechnischen Frage der rationellen Aufgabenlösung und Mittelbeschaffung unter Wahrung der volkswirtschaftlichen und privaten Interessen noch das hochpolitische Problem von Föderalismus und Zentralismus hinzu, indem jede Verschiebung der Kompetenzgrenzen zugunsten des Zentralstaates die eifersüchtig gehütete Selbständigkeit der Gliedstaaten im Innersten berührt. Jede Erweiterung des staatlichen Aufgabenkreises stellt größere Anforderungen an die begrenzten Mittel, so daß in Kriegs- und Krisenzeiten oft eine Neuregelung des Finanzausgleichs zur dringenden Notwendigkeit wird. Die Finanzgeschichte zeigt uns, daß Finanzpolitik und Finanzpraxis ihre großen Umgestaltungen immer in außerordentlichen Zeiten erfahren; mit anderen Worten: sie erhalten ihre entscheidenden Direktiven vom pathologischen Bedarf.¹

Das Finanzausgleichsproblem spielte bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges keine große Rolle in der Schweiz. Man hielt sich an die staatspolitische Maxime: die indirekten Steuern dem Bunde, die direkten Steuern den Kantonen, mit der die einzelnen Glieder trotz ständig wachsendem Bedarf hinreichende Deckung fanden. Es handelt sich bei dieser oft zitierten Regel nicht um eine verfassungsrechtliche Ausscheidung, sondern lediglich um einen Grundsatz. Die Bundesverfassung spricht weder von direkten noch von indirekten Steuern, sondern nimmt von Fall zu Fall eine Abgrenzung vor. Und zwar in der Weise, daß die dem Bunde vorbehaltenen Steuern ausdrücklich bezeichnet werden. Dabei kann die Steuerhoheit des Bundes eine ausschließliche sein, wie bei den Zöllen und den Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs, oder sie schließt die gleichzeitige Erhebung gleichartiger Steuern durch die Kantone nicht aus, wie das z. B. bei den durch Not- und Vollmachtenrecht geregelten Bundessteuern auf Einkommen und Vermögen der Fall ist.²

Mit der Ausdehnung des staatlichen Einflußbereiches in den Kriegs- und Krisenperioden fiel auch das bis zum Ersten Weltkrieg innegehaltene Trennsystem, d. h. die reinliche Aufteilung der Steuerquellen dahin. Infolge der Ausdehnung und der Erweiterung des Bereichs der öffentlichen Tätigkeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiete zeigt sich eine zunehmende Verlagerung des

¹ Ad. Geiges: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen seit 1919, S. 5.

² Die Steuern der Schweiz, hg. von der Eidg. Steuerverwaltung, S. 4.

finanziellen Schwergewichts von den unter- und eingeordneten Verbänden, den Gemeinden und Kantonen, auf den übergeordneten Verband, den Bund. Teilweise ist der wachsende Finanzbedarf auch bedingt durch die Bevölkerungsvermehrung und die Hand in Hand damit gehende industriestaatliche Entwicklung und Verstärkung, wächst doch im allgemeinen der Finanzbedarf pro Kopf der Bevölkerung progressiv mit der Größe der Gemeinden. Ebenso muß die Aufblähung aller Finanzzahlen durch die Verminderung des Geldwertes in Betracht gezogen werden.

Aus dieser Sachlage resultiert eine zunehmende Verflechtung zwischen den verschiedenen öffentlichen Gemeinwesen. Um die föderalistische Struktur des Landes zu wahren, sind den Kantonen mannigfache Aufgaben übertragen worden, die oft nicht im Einklang mit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit stehen. Der Bund mußte sich deshalb in vielen Fällen an den Aufgaben der Gliedstaaten durch finanzielle Beiträge, Subventionen, mitbeteiligen, womit den letzteren vielfach erst die Erfüllung dieser im gesamtstaatlichen Interesse liegenden Mindestleistungen möglich wurde.

Damit der Zentralstaat allen diesen neuen Verpflichtungen genügen konnte, mußten ihm neue Finanzquellen zur Verfügung gestellt werden. Die Entwicklung führte notwendigerweise zum Einbruch des Bundes in die bisher ausschließlich kantonale Domäne der Einkommens- und Vermögenssteuern; denn die Einseitigkeit des vorwiegend auf indirekten Steuern, d. h. den Zöllen beruhenden Finanzhaushaltes des Bundes erforderte aus finanz- und steuerpolitischen Gründen eine Ergänzung durch andere Bedarfsdeckungsformen. Zum Ausgleich für die Einschränkung ihrer finanzpolitischen Bewegungsfreiheit wurden die Kantone jeweils mit Anteilsrechten an den bundesstaatlich geregelten Steuern abgefunden. Eine klare Abgrenzung hat jedoch mit Ausnahme der Zölle und der Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs nicht stattgefunden.

Obwohl der Finanzausgleich mehr ist als eine Steuerplanwirtschaft oder Steueraufteilung, stehen die Steuern als Rückgrat der Finanzwirtschaft des modernen Staates im Vordergrund des Interesses. Wie bereits erwähnt, kann die Aufteilung der Steuerquellen in der Weise vorgenommen werden, daß jedem Verband eine Anzahl ausreichender Steuern zugewiesen wird, die mit denen anderer Verbände nicht in Konkurrenz treten. Ohne Zweifel weist ein solches Trennsystem, auch Quellenverteilung genannt, große Vorzüge auf, ist jedoch bei großem Finanzbedarf schwierig zu verwirklichen, weil es an genügend beweglichen und ergiebigen Steuern fehlt, um jeder Gruppe von öffentlichen Körperschaften ein zulängliches Steuergebiet zuzuweisen.¹ Umsatzsteuern auf dem Massenverbrauch, welche die Steuerkraft indirekt erfassen, können nur

¹ Gerloff a. a. O., S. 476.

mit mäßigen Ansätzen erhoben werden und sind rationell nur durch den Zentralstaat durchzuführen, weil sich die Kantonsgrenzen nicht mit den eigentlichen Wirtschaftsräumen decken. Solche einheitlichen Rechts- und Wirtschaftsgebiete erfassen unter den heutigen Verhältnissen das Gebiet des ganzen Zentralstaates. Verkehrssteuern können je nach der Art des Objekts entweder lokal oder zentral erhoben werden, weisen jedoch den Nachteil auf, daß die Steuerfälle vielfach nur sporadisch auftreten und auch hier mäßige Ansätze innegehalten werden müssen, wenn der Verkehr nicht behindert werden soll. Als große Quelle verbleibt die Besteuerung des Einkommens oder Vermögens, welche innerhalb gewisser psychologischer und wirtschaftlicher Grenzen beweglich gestaltet werden kann und auf welche bei großem Finanzbedarf alle Verbände angewiesen sind.

Die zweite Form des Finanzausgleichs ist das Zuschlagssystem oder die Quellenbeteiligung. Hier wird den meistens abhängigen finanzpolitischen Körperschaften das meist begrenzte Recht der Erhebung von Steuerzuschlägen zu den vom Oberverband einheitlich geregelten Steuerformen zugebilligt. Dieses Zuschlagssystem, das in der Mehrzahl der Kantone den Gemeinden in bezug auf die kantonalen Vermögens- und Einkommenssteuern zukommt, hat den Vorteil, einfach und billig zu sein, berücksichtigt jedoch nicht die ungleichmäßige Verteilung der Steuerkraft und des Finanzbedarfs der zuschlagsberechtigten Verbände. Ein ungefähres Bild dieser Tatsache können wir gewinnen, wenn wir den Ertrag der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern (Kanton und Gemeinden) in Beziehung setzen zum Ertrag der Wehrsteuer. Als Vergleichsjahr wählen wir das Jahr 1944 und errechnen den Prozentzuschlag, der zur allgemeinen Wehrsteuer erhoben werden müßte, um den Ertrag der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern zu ergeben. Danach ergibt sich folgende Reihenfolge der Kantone:

%		%			
Appenzell I.-Rh.	669	Wallis . . .	279	Baselland . . .	208
Graubünden . .	428	Luzern . . .	270	Schaffhausen .	207
St. Gallen . . .	358	Solothurn . .	253	Uri	183
Obwalden . . .	356	Neuenburg .	248	Baselstadt . .	169
Tessin	349	Schwyz . . .	242	Zug	164
Freiburg . . .	328	Aargau . . .	241	Glarus	133
Thurgau . . .	320	Waadt . . .	222	Nidwalden . .	126
Appenzell A.-Rh.	294	Zürich . . .	218		
Bern	283	Genf	213		

In der Mehrzahl der Kantone wäre ein Zuschlag von 200—300 % notwendig; in Appenzell I.-Rh. müßte sogar mehr als das Sechs-

¹ Allgemeine Wehrsteuer, ohne Quellenwehrsteuer von 50%.

Quelle: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten 1944/45. hg. von der Eidg. Steuerverwaltung, S. 57-59.

fache erhoben werden, während man in Glarus und Nidwalden etwa mit dem doppelten Ertrag das Auskommen finden könnte. Die Streuung ist erheblich größer als beispielsweise im Finanzausgleich zwischen Gemeinden und Staat im Kanton Zürich, wo der gesetzliche Maximalsteuerfuß der Gemeinden auf das Zweieinhalbfache der einfachen Staatssteuer angesetzt ist. Wobei erst noch zu bemerken ist, daß zu diesem Ergebnis ausgedehnte Finanzausgleichsmaßnahmen beigetragen haben, die sich mit der Eigenschaft der Kantone als selbständige Staatswesen kaum vereinbaren ließen. Das Beispiel zeigt aber auch die Schwierigkeit der Aufstellung eines Normalmaßes für die vielgestaltige Schweiz, in der die Vermögens- und Einkommensschichtung in den einzelnen Kantonen, der Finanzbedarf, die Struktur der Einnahmen sehr verschieden voneinander sind. Ähnliche Verhältnisse ergeben sich, wenn man nicht auf die Einkommens- und Vermögenssteuern abstellt, sondern die gesamten Kantons- und Gemeindesteuern heranzieht. Das Zuschlagssystem im Sinne einer völligen Vereinheitlichung des Steuerwesens kann deshalb nicht als geeignetes Mittel des Finanzausgleichs im schweizerischen Bundesstaate betrachtet werden.

Eine dritte Form der Steuerplanwirtschaft stellt sodann die Ertragsbeteiligung dar. Hier liegt einer Steuerhoheit die Gestaltung, Feststellung und der Einzug der Abgabe ob — in der Schweiz wird allerdings der Vollzug meistens den Kantonen überlassen —, während die übrigen fiski mit bestimmten verhältnismäßigen Quoten, vielfach auch unter Gewährleistung bestimmter Mindesterträge am Ertrage der Steuer beteiligt werden. Damit wird den untergeordneten Verbänden jede Dispositionsfreiheit auf der Einnahmenseite ihres Finanzhaushaltes genommen, womit letzten Endes auch die Verantwortung für die Ausgabenpolitik auf den «Einnahmendiktator» übergeht.¹ Eine umstrittene Frage wird bei diesem System die Ausmittlung der Quoten der Unterverbände darstellen: ob nach dem örtlichen Steueraufkommen oder anderen Maßstäben geschlüsselt werden soll. Die Quotenbeteiligung bedeutet Verzicht auf die selbständige Entwicklung der eingeordneten öffentlichen Gemeinwesen, wird doch damit die Beweglichkeit des Steuerbedarfs unterbunden und die Bedarfsrationierung erzwungen. Ein solches System müßte folgerichtig die Kantone ihres finanziellen Selbstbestimmungsrechtes berauben und die Auflösung der föderalistischen Struktur der Schweiz nach sich ziehen. Wie wenig die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen ihren finanziellen Bedürfnissen entsprechen, zeigt folgende kleine Aufstellung:

Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen in Prozenten der Kantonssteuern: 1944²

¹ Ad. Lampe: Reine Theorie der Finanzreform, Finanzarchiv 1934, S. 264.

² Bundeseinnahmen: Stempelabgaben, Wehrsteuer, Wehropfer, Kriegsgewinnsteuer, Alkoholmonopol, Ertrag der Nationalbank, Militärpflichtersatz.

Nidwalden . . .	112,0	Appenzell I.-Rh. .	27,5
Obwalden . . .	103,1	Solothurn . . .	27,3
Uri	99,0	Neuenburg . . .	27,3
Schwyz	89,3	Glarus	26,4
Zug	66,4	Freiburg	24,6
Thurgau	41,8	Luzern	24,1
Appenzell A.-Rh. .	37,7	Waadt	22,4
Aargau	33,9	Genf	20,3
Wallis	33,2	Bern	19,8
St. Gallen	30,4	Graubünden . . .	15,4
Zürich	28,6	Tessin	14,9
Baselland	28,5	Baselstadt	13,9
Schaffhausen . . .	27,9		

Eine einwandfreie Darstellung der wirklichen Verhältnisse kann auch diese Aufstellung nicht geben. Es wäre hier noch der Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden in Betracht zu ziehen, insbesondere das Verhältnis zwischen Kantons- und Gemeindesteuern. Die Spanne würde sich in diesem Falle etwas verringern, weil in den vorstehend an der Spitze figurierenden Kantonen den Gemeinden ein größeres Wirkungsfeld überlassen ist. Ähnlich gestalten sich auch die Verhältnisse, wenn man die Anteile an den Bundeseinnahmen in Beziehung setzt zu den wirklichen Einnahmen (ohne Zuschreibungen [Höherwerte], Entnahmen aus Fonds und Reserven und buchmäßigen Posten):

Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen in Prozenten der wirklichen Einnahmen: 1944¹

Zug	19,7	St. Gallen	9,8
Schwyz	14,7	Appenzell A.-Rh. .	9,6
Nidwalden	13,2	Glarus	9,6
Aargau	12,3	Obwalden	9,4
Neuenburg	12,3	Bern	9,2
Zürich	12,0	Waadt	8,5
Thurgau	11,8	Luzern	8,3
Genf	11,1	Baselstadt	7,0
Uri	10,5	Appenzell I.-Rh. .	6,8
Solothurn	10,5	Freiburg	5,9
Baselland	10,5	Tessin	5,8
Schaffhausen	10,2	Graubünden	4,8
Wallis	10,1		

Die Spanne hat sich hier auf das Vierfache verringert. Es geht jedoch aus der Aufstellung hervor, wie unterschiedlich das Ertragsbeteiligungssystem sich für die Kantone auswirkt. Es kann daraus leicht eine «Flucht in die Bundessteuer» entstehen, um sich den Schwierigkeiten einer Revision des kantonalen Steuergesetzes zu

¹ Finanzen und Steuern 1944/45 a. a. O., S. 85.

entziehen. Einzelne Kantone erhalten vielleicht mehr, als sie unbedingt brauchten, so daß daraus eine größere Ausgabenpolitik entstehen kann. Es fehlt jedoch eine eingehendere Untersuchung über diese Tatbestände, so daß hier lediglich einige Vermutungen angeführt werden können. Die Aufstellung geeigneter Verteilungsschlüssel würde sich auf jeden Fall sehr kompliziert gestalten.

II. Die Überlagerung von eidgenössischen und kantonalen Steuern auf Einkommen und Vermögen

Um den heutigen Zustand richtig zu erfassen, müssen wir vorerst die Entwicklung des Finanzbedarfs und der entsprechenden Deckungsmittel in groben Zügen darstellen. Seit der Gründung des Bundesstaates konstatiert man ein immer gewaltigeres Anwachsen des Bundeshaushaltes im Verhältnis zum Finanzhaushalt der Kantone. Betrug die Ausgaben des Bundes 1850 nur etwa den fünften Teil der Gesamtausgaben der Kantone, so waren sie 1880 bereits auf den dritten Teil angestiegen und erreichten 1913 schon beinahe die Hälfte. 1918 übertrafen die Bundesausgaben erheblich diejenigen der Kantone, blieben jedoch in der Folgezeit hinter der kantonalen Bedarfsentwicklung zurück, so daß die Gliedstaaten kurz vor Beginn des Zweiten Weltkrieges, Ende 1938, den Bund wieder überflügelten. Die kantonalen wirklichen Gesamtausgaben beliefen sich auf 727 Millionen Franken, diejenigen des Bundes auf 594,3 Millionen Franken.¹ In der Kriegszeit vollzog sich dann ein eindeutiger Umschwung zugunsten des Zentralstaates, so daß 1944 die Gesamtaufwendungen des Bundes beinahe das Doppelte derjenigen der Kantone betrug. Nimmt man das Jahr 1938 als Ausgangspunkt, so kann man beim Bunde eine $3\frac{1}{2}$ -fache Vergrößerung auf 2042,1 Millionen Franken feststellen, wogegen die Gesamtheit der Kantone lediglich eine Steigerung um das Anderthalbfache auf 1036,9 Millionen Franken aufweist.

Betrachten wir demgegenüber die Einnahmequellen. Bis zum Ersten Weltkrieg wird an einer reinlichen Trennung der Steuerquellen festgehalten. Der Bund stützt sich zu 80—90 % auf die Grenzzölle, während die Kantone durch den Ausbau der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern den gestiegenen Finanzbedarf zu decken vermochten. 1917 mußten dem Bunde die Stempelabgaben als verfassungsmäßige neue Einnahmequelle zugewiesen werden, wogegen die 1. und 2. Kriegssteuer sowie die 1. Kriegsgewinnsteuer lediglich provisorisch gedacht waren, bis zur Tilgung der Kriegskosten. Die Bundessteuer auf Vermögen und Erwerb fand jedoch ihre Fortsetzung in der Krisenabgabe, der allgemeinen Einkommenssteuer und in den während des Zweiten Weltkrieges

¹ BBl. 1937, S. 324, wirkliche Ausgaben beanspruchen die Kasse und bewirken eine Vermögensabnahme (also ohne Abschreibungen, Schuldentilgung, Fondseinlagen, Reservestellungen, interne Verrechnungen).

erschlossenen Einnahmequellen. In die Zwischenkriegszeit fallen noch verschiedene andere Maßnahmen, wie Revision des Alkoholmonopols, Tabaksteuer, Biersteuer usw., welche in diesem Zusammenhange nicht von großem Interesse sind. Bis zum Zweiten Weltkriege konnte man jedoch nicht von einer eigentlichen Bedrohung der kantonalen Finanzhoheit sprechen, hielten sich doch die Bundessteuern in verhältnismäßig bescheidenem Rahmen. Der Bund stützte sich immer noch vorwiegend auf die Zölle und trat in der Erhebung von eigentlichen Steuern gegenüber den Kantonen und Gemeinden stark zurück.

Die seitherige Entwicklung hat zu einer grundlegenden «Revolutionierung» der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bunde und den Kantonen und Gemeinden geführt. Stellen wir die Steuereinnahmen nach Finanzhoheiten einander gegenüber, so zeigt sich folgende Verschiebung im Verhältnis zum letzten Friedensjahre:¹

	1938		1944	
	Mill. Fr.	%	Mill. Fr.	%
Bund	155,7	21,1	803,5	49,3
Kantone	300,1	40,7	421,2	25,8
Gemeinden	282,3	38,2	406,5	24,9
Total	738,1	100,0	1631,2	100,0

Damit ist die Eidgenossenschaft, welche 1938/39 nur ungefähr einen Fünftel des gesamten schweizerischen Aufkommens an eigentlichen Steuern erhob, d. h. nur halb so viel wie die Kantone oder die Gemeinden, zum größten Steuergläubiger aufgerückt. Und zwar auch dann, wenn man berücksichtigt, daß der Bund im Jahre 1944 vom Steuerertrag rund 110 Millionen Franken zur Deckung von Verrechnungssteuer- und Rückerstattungsansprüchen und für Einlagen in den Fonds für Kriegsgewinnsteuer-Rückerstattungen abzugeben mußte. Der Einbruch des Bundes auf dem Gebiete der direkten Steuern ist in diesem Kriege viel tiefgreifender ausgefallen als im letzten Weltkriege. Verteilt man den Ertrag des 1. Wehropfers gleichmäßig auf die Jahre 1940—1944, so ergibt sich folgendes Bild:²

Einkommens- und Vermögenseinnahmen (brutto) nach Finanzhoheiten:

Jahr	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
	in Millionen Franken						
Bund	50,6	56,8	143,5	248,7	348,7	408,8	545,7
Kantone	232,6	233,6	249,1	271,6	310,9	334,7	366,8
Gemeinden	268,4	270,5	283,7	305,6	341,1	366,4	389,5

¹ Quelle: Finanzen und Steuern, 1944/45; Bund: ohne Zölle, Preiszuschläge und Militärpflichtersatz.

² Zürcher Kantonalbank: Kantonale Finanzen in der Kriegszeit, Mitt. Nr. 96, Oktober 1946.

Die Kantone haben von dieser Entwicklung in dem Sinne profitiert, als ihnen Anteile an den neuen Abgaben zugesprochen worden sind; so partizipierten sie mit je 10 % am Ertrage der Kriegsgewinnsteuer und des Wehropfers und mit 30 % am Ertrage der Wehrsteuer. Auf diese Weise sind ihnen in ihrer Gesamtheit in den letzten Jahren (1942—1944) jährlich etwa 70—75 Millionen Franken zugeflossen, womit ihnen erhebliche Mittel zur Verfügung standen, um die kriegsbedingten Ausgaben zu decken. Sie konnten auf umständliche Steuergesetzrevisionen verzichten oder sich mit der Erhebung von Zuschlägen begnügen.

Der Ausgangspunkt aller Bestrebungen um eine Modernisierung der Geldkontingente bildet seit dem Ersten Weltkriege dieser Dualismus von eidgenössischen und kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern. Seit dem Bestehen dieses Zustandes (1915: 1. Kriegsteuer, neue außerordentliche Kriegssteuern, Krisenabgabe, Wehrsteuer, Wehropfers) tauchen immer wieder Vorschläge auf, welche das Institut der kantonalen Geldkontingente aus der «historischen Rumpelkammer» hervorholen möchten, um die direkte Bundessteuer zum Verschwinden zu bringen.

Die unabhängige und selbständige Erhebung von eigenen Einkommens- und Vermögenssteuern durch den Bund neben Kantonen und Gemeinden bringt ernsthafte Unzukömmlichkeiten mit sich, die Blumenstein schon im Jahre 1920 skizziert hat. Dem scheinbaren Vorteil dieses «Systems», nämlich dem Verzicht auf die formelle Ausscheidung von kantonalen und eidgenössischen Steuerhoheit, steht der unverkennbare Nachteil einer doppelten — wenn man die Gemeindesteuer in Betracht zieht, unter Umständen sogar dreifachen — Veranlagung gegenüber: Hohe Veranlagungskosten, Verwirrung bei Steuerpflichtigen und Steuerorganen, Konkurrenz der fiskalischen Interessen von Bund, Kanton und Gemeinde. Schwerer fällt sodann die materielle Wirkung eines solchen Dualismus ins Gewicht, nämlich die Unmöglichkeit einer Regulierung der steuermässigen Inanspruchnahme des Bürgers.¹ Zu den verschieden aufgebauten kantonalen Steuergesetzen tritt eine stark progressive Bundessteuer, so daß in einzelnen Kantonen leicht Überspannungen der Steuerbelastung eintreten können.

War der Zugriff des Bundes auf Einkommen und Vermögen in der Vorkriegszeit trotz allen Unzukömmlichkeiten noch einigermaßen erträglich, so ist dies auf die verhältnismässig bescheidene Bedeutung der damals erhobenen Bundessteuern, der Kriegssteuern und der Krisenabgabe, zurückzuführen. Seither sind die Bundessteuern zu einem ganz bedeutenden Faktor der gesamten Steuerlast angewachsen. Entsprechend wirkt sich das Nebeneinander und Gegeneinander verschiedener Steuerhoheiten und Steuersysteme

¹ E. Blumenstein: Das Problem der eidg. Steuerkontingente, Vierteljahresschrift 1921, S. 235 fg.

immer nachteiliger aus. Um der Kompliziertheit und Mannigfaltigkeit der Steuern und Steuernormen auszuweichen, die gegenwärtig auf dem gleichen Steuerobjekt, d. h. Einkommen und Vermögen, zur Anwendung kommen, sind mehrere Kantone dazu übergegangen, ihr materielles Steuerrecht an dasjenige des Bundes, d. h. das Wehrsteuerrecht anzugleichen. Verschiedene Kantone sind von der traditionellen Schweizer Type, der allgemeinen Vermögenssteuer mit Erwerbsbesteuerung, abgekommen und zum System der allgemeinen Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer übergegangen.

Nicht die Revisionsbedürftigkeit der kantonalen Steuergesetze bildete, aufs große Ganze gesehen, die treibende Kraft solcher Revisionen, sondern vielmehr die Aufpfropfung der Wehrsteuer auf die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern. Neben dem Hinweis auf eine gerechtere Verteilung der Steuerlast nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird in den kantonalen Botschaften immer wieder dieser Punkt angeführt. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen schreibt beispielsweise: «Nicht zuletzt fällt sodann ins Gewicht, daß eine formelle und materielle Ausrichtung und Abstimmung unserer Steuerordnung auf das Steuerrecht des Bundes als einziges in unserer Macht stehendes Mittel der nachgerade dringlich gewordenen Rationalisierung des Steuerwesens, die Übernahme des Systems der allgemeinen Einkommenssteuer zur Voraussetzung hat.»¹ Ähnliche Überlegungen kommen in der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau zum Ausdruck:

«Es soll in diesem Zusammenhang nur noch das Steuerwesen mit getrennter Besteuerung des Vermögens und des Erwerbs erwähnt werden, das zwar an sich nicht schlecht ist, und sich im großen ganzen durchaus bewährt hat, das aber mit der Einführung der direkten Bundessteuer nach dem System der Einkommensbesteuerung und der Ergänzungssteuer direkt unhaltbar geworden ist... Hier muß eine Revision der kantonalen Steuergesetzgebung einsetzen und dadurch, daß sie ihre Steuergrundsätze denjenigen des Bundes angleicht, dafür sorgen, daß die Einschätzung für die Abgaben des Bundes, des Kantons und der Gemeinde durch die gleichen Einschätzungsbehörden und im gleichen Verfahren auf Grund eines einheitlichen Steuerformulars erfolgen kann. Wir möchten dies fast als Hauptziel der Steuergesetzrevision hinstellen, für dessen Verwirklichung uns der Steuerpflichtige, aber auch die Steuerverwaltung sicher dankbar sein wird.»²

Auch bei der Revision der Steuergesetze der Kantone Bern, Schwyz, Appenzell A.-Rh. und neuerdings Zug war das Ausfüllen

¹ Amtsblatt des Kantons St. Gallen, 1943, Nr. 19. 14. 5. 1943. Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Großen Rat zum Gesetzesentwurf über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Mai 1943.

² Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Großen Rat betr. Änderung der steuerrechtlichen Bestimmungen der Staatsverfassung 1944, S. 3/4.

des einheitlichen Steuerformulars eine der wesentlichsten Triebfedern zur Annahme eines neuen Steuersystems. Einer Angleichung der Schweizer Type an das Bundessteuerrecht, das auf einem grundsätzlich verschiedenen Steuersystem beruht, sind eben verhältnismäßig enge Grenzen gesetzt. Wird die Wehrsteuer noch auf Jahre hinaus erhoben, so wird sich der hier geschilderte Prozeß des Übergangs zur allgemeinen Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer fortsetzen.

Die Festlegung eines Bundessteuerrechts auf Einkommen und Vermögen erforderte jeweils besondere Rücksichtnahme auf den Stand der kantonalen Entwicklung. Erst mit der Krisenabgabe im Jahre 1934 wagte es der Bund, zur allgemeinen Einkommenssteuer, zum Basler System, überzugehen. Heute hat dieses System den Vorrang erlangt und wird in folgenden 14 Kantonen und Halbkantonen angewendet: nämlich in Baselstadt, Baselland, Solothurn, Zürich, Luzern, Thurgau, Genf, St. Gallen, Bern, Aargau, Appenzell A.-Rh., Schwyz und Zug. Das System der allgemeinen Vermögensbesteuerung mit zusätzlicher Erwerbssteuer existiert noch in folgenden 7 Kantonen und Halbkantonen: Nidwalden, Glarus, Appenzell I.-Rh., Graubünden, Tessin, Neuenburg und Waadt. In Schaffhausen und Obwalden besteht das System der bedingten Einkommenssteuer, indem das Kapitaleinkommen nur besteuert wird, sofern der Ertrag einen bestimmten Prozentsatz übersteigt (3 resp. 4 %). Außerdem findet man in den Kantonen Freiburg und Wallis als Zwischenform das System einer partiellen Vermögenssteuer mit Erwerbssteuer, das sich von der «Schweizer Type» dadurch unterscheidet, daß nicht das Gesamtvermögen, sondern nur das Grund- und Wertschriftenvermögen steuerbar ist, während Betriebseinrichtungen und Warenlager, Hausrat und Vieh von der Steuer befreit sind. Aber auch die zwei großen Hauptgruppen weisen keineswegs einheitliche Grundlagen auf, bestehen doch mannigfache Unterschiede bezüglich der Erfassung der einzelnen Einkommens- und Vermögensbestandteile, der Bemessungsfaktoren, der steuerlich zugelassenen Abzüge auf den Roheinkommen und Rohvermögen, der zeitlichen Bemessung des Einkommens- und Vermögens usw. Der Übergang zu einem einheitlichen Steuersystem hat jedoch den Vorteil, daß überall auf die gleichen Steuerobjekte abgestellt werden kann und zudem nur das Ausfüllen eines einzigen Deklarationsformulars für die Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden notwendig wird. Einige Vorschläge sehen sogar die Vereinheitlichung der Bemessungsfaktoren, der Steuerabzüge und der Bemessungsperioden vor, wodurch sich der Bund mit bloßen Zuschlägen zu den kantonalen Steuern begnügen könnte.

In einem Kreisschreiben an die Kantonsregierungen über Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerverhältnisse vom Jahre 1944¹

¹ Kreisschreiben des BR an die Kantonsregierungen über Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerverhältnisse vom 8. Dezember 1944. BBl. 1944 II 1516.

hat jedoch der Bundesrat von solch extremen Lösungen Abstand genommen. Er ist sich bewußt, daß eine durchgreifende Verbesserung der gesamtschweizerischen Steuerverhältnisse nicht auf einen Schlag erreicht werden kann. Auch der Übergang zur allgemeinen Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer gibt den Kantonen noch mannigfache Möglichkeiten, um in der Ausgestaltung des Steuerwesens den spezifisch lokalen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. «Die Aufgabe besteht nicht darin», so lautet die entscheidende Stelle, «ein theoretisch befriedigendes System gleichmäßiger Lastenverteilung auszudenken. An der Realität des Nebeneinanderbestehens des Bundes, der Kantone und von dreitausend ebenfalls mit einer gewissen Autonomie in Steuersachen ausgestatteten Gemeinden sowie an der Tatsache, daß alle diese Gebietskörperschaften besondere nach Art und Umfang verschiedene und sich fortwährend verändernde Aufgaben zu erfüllen haben, darf ebensowenig vorbeigegangen werden wie an den von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Unterschieden der Wirtschaftslage und der politischen Meinungen...»

Die Landesbehörde sieht in der Anpassung der kantonalen Steuersysteme an das Wehrsteuerrecht den geeigneten Weg zur Rationalisierung des schweizerischen Steuerwesens. Die Zusammenfassung der Taxationsarbeiten erleichtere den Steuerpflichtigen bei der Erfüllung der Deklarationspflicht und ermögliche zudem eine bessere Ausnützung des Veranlagungsapparates und aller Kontrollmittel; sie führe demzufolge zu sorgfältigerer Veranlagung.

Die Stärkung der «finanzschwachen Kantone» könne auch auf dem Wege erfolgen, daß man die kantonale Steuergesetzgebung verbessere und so der fatalen Wechselwirkung von übertriebener Steuerhöhe und Steuerhinterziehung ein Ende bereite. Übertrieben hohe Belastungen des Vermögens, wie sie in einzelnen Kantonen vorkommen, sind nicht unbedingt schlüssige Indizien für die Kapitalarmut der betreffenden Gegenden, sondern weit mehr Folgewirkungen veralteter Steuergesetze und Steuertarife. Würden mehr Kantone nach dem Rezept der zürcherischen Steuerreform vom Jahre 1917 verfahren, d. h. einer massiven Herabsetzung der Steuersätze bei wesentlichen Verbesserungen der Einschätzungsmethoden, so könnte das Steueraufkommen wohl in manchen Fällen erheblich gesteigert werden.¹

Infolge der heute noch bestehenden Unmöglichkeit, alle kantonalen Steuergesetze in absehbarer Zeit an das eidgenössische Wehrsteuerrecht anzupassen, müssen alle Mittel und Wege geprüft werden, welche der bestehenden Doppelspurigkeit abzuhelpen vermöchten. Ideal wäre eine reinliche Trennung der Finanzquellen, ähnlich der Regelung in den Bundesverfassungen von 1848 und

¹ Vgl. N.Z.Z. 1947, Nr. 824. „Finanzpolitisches Echo“ von E. Gn.

1874. Ohne Zweifel wäre es wünschenswert, wenn den Kantonen das ausschließliche Recht zur Erhebung von Einkommens- und Vermögenssteuern überlassen werden könnte, weil dieselben das Rückgrat ihrer Finanzwirtschaft bilden. Wir haben jedoch bereits gesehen, daß bei großem Finanzbedarf das «Mischsystem» zur dringlichen Notwendigkeit wird. Wird dem Bunde nicht direkt das Recht eingeräumt, Einkommen und Vermögen zu besteuern, dann muß ihm auf indirektem Wege diese Quelle erschlossen werden. Diesen Weg erblickt man in der Wiederbelebung des Instituts der kantonalen Geldkontingente. Es würde den Kantonen erlauben, dem Zentralstaate die benötigten Mittel zu verschaffen, ohne daß sie im Steuerwesen irgendwie tangiert würden. Die Steuerlast könnte entsprechend der Wirtschaftsstruktur und der finanz- und steuerpolitischen Gesinnung der Bevölkerung verteilt und vorhandene Härten und Unebenheiten der steuerlichen Inanspruchnahme der Bürger ausgeglichen werden. Der Bund hätte es nur noch mit den Kantonen zu tun, die entsprechend ihrer wirtschaftlichen und steuerlichen Leistungsfähigkeit eingeschätzt werden müßten. Das Nebeneinander und Gegeneinander verschiedener Steuerhoheiten und Steuernormen und der damit verbundene erhöhte Kostenaufwand für staatliche Organe und Private könnte vermieden werden.

III. Die Wiederbelebung des Instituts der Geldkontingente.

Es sollen nun die Vorschläge dargestellt werden, die seit dem Ersten Weltkriege in dieser oder jener Form eine Modernisierung der Geldkontingente bezweckten.

1. Die Erbschaftskontingente.

Im Jahre 1919 mußte der Bundesrat zum ersten Male zur Frage der Finanzierung einer eidgenössischen Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung Stellung beziehen. Man rechnete damals mit Altersrenten von 800 Fr. und glaubte mit Jahresprämien der Versicherten von 27 Fr. (plus 13 Fr. für die Invalidenversicherung) und einem Beitrag der öffentlichen Hand von 80 Millionen Franken, wovon die Kantone die Hälfte zu übernehmen hatten, auszukommen.¹ Um dem Bunde die notwendigen Mittel zu verschaffen, wurden Verbrauchssteuern auf Tabak und Bier und eine eidgenössische Nachlaßsteuer vorgeschlagen. Am Ertrage der letzteren sollten auch die Kantone partizipieren, womit $\frac{3}{8}$ der kantonalen Beiträge gedeckt werden konnten. In diesem Falle wäre jedoch den Kantonen das Erbschaftssteuerreservat gänzlich entzogen worden. Auch sollte das Alkoholmonopol auf Obstbranntweine ausgedehnt und der Ertrag für Zwecke der Sozialversicherung reserviert werden.²

¹ BBl. 1919 IV, S. 220 fg.

² BBl. 1920, III, S. 706.

Gegen dieses Projekt wurde jedoch von allen Kantonen Sturm gelaufen, so daß sich der Bundesrat veranlaßt sah, von der in Aussicht genommenen Nachlaßsteuer gänzlich abzusehen. In der Ergänzungsbotschaft vom 14. Juni 1920 wurden sog. Erbschaftskontingente vorgeschlagen. Die Kantone sollten eine nach einheitlichen Grundsätzen bemessene Nachlaßsteuer als Beitrag an die Sozialversicherung abliefern, und zwar als kantonales Kontingent im Sinne von Art. 42, lit. f, BV. Kantone und Gemeinden hätten auch weiterhin das Recht besessen, Zuschläge zur Nachlaßsteuer zu erheben oder Erbschaftssteuern nach besonderen Grundsätzen zu veranlagern.¹ Der voraussichtliche Ertrag dieser Kontingenterhebung wurde auf 15 Millionen Franken veranschlagt, wobei die noch fehlenden 20—25 Millionen Franken aus der Tabakbesteuerung herausgeholt werden sollten. In der neuen Fassung des Bundesrates lautete der neue Art. 41quater wie folgt:

«Die Kantone erheben eine Erbschaftsteuer. Sie zahlen dem Bund an den ihm auffallenden Teil der Kosten der Alters-, Invaliditäts- und Hinterlassenenversicherung einen jährlichen Beitrag, der auf den Vermächtnissen und Erbschaften erhoben wird.

Der Beitrag wird auf Grund eines Ansatzes und einer Einschätzung, welche einheitlich durch die Bundesgesetzgebung geregelt werden, berechnet.»

In der Herbstsession des Jahres 1920 beriet der Nationalrat über die Verfassungsvorlage des Bundesrates. Gegen heftige Opposition der Föderalisten und der Sozialdemokraten, welche letztere dem Bunde das uneingeschränkte Recht zur Erhebung von Erbschaftssteuern übertragen wollten, stimmte der Nationalrat der Fassung seiner Kommissionsmehrheit zu, die noch den Terminus «Kontingent» hinzufügte. Die in der bundesrätlichen Vorlage angeführte Biersteuer wurde eliminiert und zudem vom Tabakmonopol abgesehen, indem der Bund eine Tabaksteuer auf dem rohen und verarbeiteten Produkt erheben durfte.²

Im Jahre 1922 nahm jedoch der Ständerat einschneidende Änderungen vor in bezug auf die Einführung der verschiedenen Versicherungszweige und der Verteilung der Versicherungslast. In diesem Zusammenhang interessiert uns nur das Schicksal des Art. 41quater. Die in Aussicht genommene Erbschaftsteuer wurde auf Schenkungen unter Lebenden ausgedehnt, zugleich aber das jährliche Kontingent der Kantone auf ungefähr 3 % des Gesamtbetrages der Schenkungen und der dem Erbange unterliegenden Vermögen limitiert. Kleinere Erbfälle und kleine Schenkungen sollten von der Abgabe gänzlich befreit werden.

¹ Sten. Bull. NR. 1920, S. 586, 602.

² Botschaft des BR an die BVers. zum Entwurf eines BG über die Finanzierung der AHV vom 29. Mai 1946, BBl. 1946 II, S. 592.

In der Folge scheiterte die Vorlage erneut, so daß in der Frühjahrssession des Jahres 1925 der Art. 41quater betreffend die Erbschaftskontingente vom Nationalrat gestrichen wurde.

Man kann sich fragen, ob hier überhaupt von «kantonalen Kontingenten» gesprochen werden kann. Im eigentlichen Sinne waren die Erbschaftssteuerkontingente eben bloße «Steuerkontingente», eine Beteiligung des Bundes am Ertrage bestimmter kantonalen Steuern, wobei diese Steuern erst noch einheitlich geregelt werden sollten. Der Beitrag an den Bund wäre nicht zum voraus fixiert worden, sondern hätte von der größeren oder geringeren Ergiebigkeit dieser Abgaben abgehungen. Im Gegensatz zu den «echten» Geldkontingenten wäre die Freiheit der Kantone in der Aufbringung der Mittel, das eigentliche Kriterium für das Kontingentsystem, dahingefallen. Im Grunde genommen handelte es sich um einen «Täuschungsversuch», indem die Einführung einer Bundessteuer in föderalistischer Terminologie genehmer erscheinen sollte.

2. Der Vorschlag Higy vom Jahre 1937.

Seitdem im Jahre 1915 die direkte Bundessteuer den Vorzug vor den kantonalen Geldkontingenten erhalten hatte, verschwanden diese für einige Jahre gänzlich aus der politischen Diskussion. Erstmals im Jahre 1933 wurde von föderalistischer Seite der Kontingentsgedanke als Kampfmittel gegen die im Finanzprogramm I vorgesehenen neuen eidgenössischen Steuern, nämlich die Krisenabgabe und die Getränkesteuer, verwendet. In einer Petition wurde der Große Rat des Kantons Waadt aufgefordert, in den eidgenössischen Räten eine Motion einzureichen zwecks Aufhebung der neuen Bundessteuern und ihre Ersetzung durch die in Art. 42, lit. f, verfassungsmäßig vorgesehenen Geldkontingente. Der Große Rat lehnte jedoch diese Begehren ab.¹

Der erste brauchbare Vorschlag datiert aus dem Jahre 1936. Als nach der ersten Verlängerung des Fiskalnotrechts (Finanzprogramm II) der Ruf nach Rückkehr zur Verfassung immer stärker wurde, die Möglichkeit einer verfassungsmäßigen Verankerung der Krisenabgabe aber angesichts des föderalistischen Widerstandes sehr fraglich war, versuchte Higy mit dem Institut der kantonalen Geldbeiträge einen Kompromiß zu finden. Den Kantonen sollte wiederum das uneingeschränkte Recht zur Erhebung von Einkommens- und Vermögenssteuern zuerkannt, dem Bunde dagegen ein Ersatz für die seit 1934 erhobene Krisenabgabe verschafft werden.² Die Modernisierung bezweckte vor allem eine Verfeinerung des Verteilungsschlüssels und die Aufstellung eines Clearingsystems,

¹ C. Higy: Die Bundesfinanzreform und Art. 42 lit. f. BV, Festgabe f. F. Fleiner, S. 403.

² C. Higy: Der Steuerausgleich zwischen Bund u. Kantonen, in „Die Schweiz“, JB. der NHG, 1939, S. 176

um den Bund bei der Einziehung der Kontingente nicht von der Gnade des Kantons und der Laune des Stimmbürgers abhängen zu lassen. Zu diesem Zwecke sollten die von den Kantonen aufzubringenden Beiträge mit Bundessubventionen und Anteilen an bundesgesetzlich geregelten Einnahmen kompensiert werden.

Um den Vorschlag Higy's in einen größeren Zusammenhang zu stellen, sei vorerst die finanzpolitische Situation im Jahre 1937 etwas eingehender skizziert. Danach ergab sich in diesem Jahre folgendes Bild der Steuerverteilung nach direkten und indirekten Steuern:

Steuergruppen	Mill. Fr.	Bund %	Kantone, Gemeinden Mill. Fr.	%
Direkte ¹	47,5	11	479,3	87
Indirekte	386,6	89	73,9	13
Total	436,1	100	533,2	100

Einzige direkte Steuer des Bundes war damals die Krisenabgabe; dazu kamen an indirekten Abgaben: Stempelabgaben, Tabaksteuer, Biersteuer und Zölle. Der Anteil des Bundes am Gesamtaufkommen der direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen hielt sich in bescheidenem Rahmen und betrug etwa 9 %. Tatsächlich war dieser Anteil noch kleiner, indem von den 47 Millionen Franken der Krisenabgabe 40 % den Kantonen als Anteil verblieben, so daß effektiv nur 28,7 Millionen Franken in die Bundeskasse flossen.² Die Bedeutung der eidgenössischen Steuer auf Einkommen und Vermögen war also relativ bescheiden, so daß kaum von einer Bedrohung der kantonalen Selbständigkeit gesprochen werden konnte. Eine gewisse Konkurrenzierung der Kantone durch den Bund war natürlich vorhanden; denn jede Erhebung einer direkten Bundessteuer stellt eine Einschränkung des finanziellen Spielraums der Kantone dar. Ebenso ist damit eine Ausdehnung des von den Föderalisten so gefürchteten «Etatismus» verbunden. Auch war zu befürchten, daß die finanzschwachen Kantone mit neuen Begehren an den Bund gelangen könnten.

An der Krisenabgabe wurde von den industriellen und städtischen Zentren vor allem die mangelhafte Handhabung des Taxationsverfahrens in den landwirtschaftlichen und gemischten Kantonen kritisiert, flossen doch allein 40 % des Ertrages aus den Kantonen Zürich und Baselstadt. Einiges an dieser Kritik mochte richtig sein, braucht doch die Einführung einer neuen Steuer, d. h. der damalige Übergang zur allgemeinen Einkommenssteuer, eine gewisse Zeit, ein gut geschultes Steuerpersonal und den Willen zu einer sorgfältigen Durchführung. Andererseits darf aber auch nicht

¹ Eine einheitliche Auffassung in der Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern besteht nicht. Hier zählen zu den direkten: Vermögens-, Einkommens-, Personal- und Haushaltssteuern.

² Vgl. Higy: Der Steuerausgleich zwischen Bund und Kantonen a. a. O., S. 175 ff.

übersehen werden, daß sich die Steuerkraft unter dem Einfluß der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sehr einseitig auf die urbanisierten und industriellen Zentren verlagert hat. Es entspricht durchaus dem Sinn des Finanzausgleichs, wenn einzelne Kantone mehr an Bundessteuern aufbringen und weniger an Bundessubventionen zurückerhalten. Wie Higy betont, handelt es sich beim Finanzausgleich im Grunde genommen «um die Übertragung des sozialen Prinzips auf eine Gemeinschaft öffentlich-rechtlicher Korporationen. Darum ist der Finanzausgleich kein Handel, kein Geschäft, das nach Gewinn und Verlust bewertet werden kann.»¹

Finanzpolitisch wurde auf den bereits erwähnten Dualismus von Bundessteuerrecht und kantonalem Steuerrecht hingewiesen, der in Kantonen mit scharfer Progression leicht zu Überspannungen führen könne und zur Steuerflucht in Kantone mit niedrigeren Steuersätzen oder largerer Steuerpraxis anreize.

Higys Vorschlag ging dahin, gemäß den Bestimmungen der eidgenössischen Krisenabgabe periodische Taxationen des Einkommens und Vermögens vorzunehmen. Auf diese Weise sollte die Steuerkraft der Kantone einwandfrei ermittelt und der Rivalität der Kantone ein Riegel geschoben werden.² Der Ausfall im Finanzhaushalt der einzelnen Kantone, welcher durch die Verrechnung der Kontingente mit den Bundessubventionen und den kantonalen Anteilen an bundesgesetzlich geregelten Einnahmen entstehen mußte, sollte von den Kantonen selbst gedeckt werden. Mit dem Wegfall der Krisenabgabe genossen sie ja wieder vermehrte Bewegungsfreiheit. Um die Anpassung an das Kontingentsystem zu erleichtern, wurde den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, auch weiterhin die Krisenabgabe für einige Zeit als kantonale Steuer zu erheben. Damit wollte der Vorschlag jenen Kantonen entgegenkommen, die sich aus Furcht vor umständlichen Steuergesetzrevisionen mit Zuschlägen zur Krisenabgabe beholfen hatten.

Diese Lösung bildete ein Mischsystem zwischen Steuer- und Geldkontingenten. Nach einheitlichen Grundsätzen wurde die Steuerkraft der Kantone bestimmt, was ihrem Normalbeitrag entsprach, während die Aufbringung der Mittel entsprechend dem Sinn des Kontingentsystems den Kantonen überlassen blieb.

Dieser Normalbeitrag sollte gemäß den besonderen Verhältnissen der Kantone modifiziert werden. Durch ein einfaches Punktsystem, durch Zu- und Abschläge, sollte auch die Steuerbelastung (gemessen an den Steuerbeträgen, die ein Steuerpflichtiger mit Einkommen und Vermögen nach Gesetz in den einzelnen Kantonshauptorten an Staat und Gemeinde zu bezahlen hat), der Ausbau des Steuersystems, die Bevölkerungsdichte und die Finanzlage der Kantone in Berücksichtigung gezogen werden. Es sollten einige

¹ Higy: Grundprobleme der Bundesfinanzreform, S. 15

² Higy: Die Bundesfinanzreform a. a. O., S. 399 fg.

die Steuerkraft und den Steuerbedarf bedingende Faktoren einbezogen werden, um die Finanzkraft genauer zu erfassen. Nach den von Higy angestellten Berechnungen hatte das Punktsystem keinen großen Einfluß auf den Normalbeitrag — wenn man von der immer etwas willkürlichen Bewertung der einzelnen Faktoren absieht —, so daß gegebenenfalls von einer Modifikation abgesehen werden konnte. Ein Vorteil der Krisenabgabe mit ihrer stark ausgeprägten Progression¹ lag gerade darin, daß sie die Steuerkraft richtig zum Ausdruck brachte, indem dieselbe um so größer sein muß, je mehr sich Einkommen und Vermögen in den oberen Klassen konzentrieren.

Higy sah eine periodische Neutaxation im Verlaufe von je drei Jahren vor, um konjunkturelle Einflüsse und Kapitalverschiebungen aus Gründen der Steuerflucht in ihrer Auswirkung auf die Steuerkraft zu erfassen. Der einzige Mangel einer solchen Taxation der natürlichen und juristischen Personen unter Aufsicht des Bundes lag in der Tatsache, daß die Kantone an einer lediglich zu statistischen Zwecken erfolgenden Erhebung kein großes Interesse haben mußten. Um der natürlichen Tendenz der Kantone auf Tiefhaltung ihres Kontingentes entgegenzuwirken, wäre eine verstärkte Kontrolle durch den Bund notwendig geworden. Auch die Aufstellung einer dreijährigen Taxationsperiode scheint unter schweizerischen Verhältnissen etwas hinter der Entwicklung nachhinkend zu sein, wird doch im allgemeinen die zweijährige Periode für natürliche und die einjährige Periode für juristische Personen als das Zweckentsprechende angesehen.

Im übrigen sah Higy in seinem Vorschlag lediglich einen Notbehelf, um einen Ausweg aus der Zeit der «Krise des Rechts» zu finden. In außerordentlichen Fällen, in denen das Kontingentsystem wohl kaum funktionieren konnte, sollte auf der Grundlage der Taxation eine Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen erhoben werden.

Die Geldkontingente waren als zusätzliche Einnahmequelle neben den ordentlichen Mitteln (Zölle, Stempelabgaben) des Bundes gedacht. Ihre Höhe sollte sich nach dem Finanzbedarf des Bundes richten und dem Ermessen der Bundesversammlung anheimgestellt werden. Außerdem hoffte man mit der Erhebung von Kontingenten eine erzieherische Wirkung auszuüben. Kontingenterhöhungen mußten naturgemäß — im Gegensatze zu Bundessteuern, an denen die Kantone partizipieren — ihre Rückwirkungen auf die kantonalen Finanzhaushalte haben, was bei dem konservativen Sinn des schweizerischen Steuerzahlers einer retardie-

¹ Steuern der Schweiz a. a. O., S. 10/11, natürliche Personen: Existenzminimum 4 000 Fr., dazu Sozialabzüge für Verheiratete usw. Progression 0,5-10 %. Von der Periode 1936/37 an ein Zuschlag von 25 %, beginnend bei Gesamteinkommen von 6 000 Fr. Ergänzungssteuer auf dem Vermögen: steuerfrei 50 000 Fr. Progression 0,25-5 %/00.

renden Wirkung auf die Ausgabenpolitik des Bundes gleichkam. Auch auf die finanzpolitische Gesinnung des Stimmbürgers konnte auf diesem Wege eingewirkt werden, da die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern einen größeren Kreis von Personen erfaßten als die in der Steuerbefreiung sehr weitgehende Krisenabgabe.¹ Indem den kantonalen Finanzdirektoren die «Flucht in die Bundessteuer» verwehrt worden wäre, hätte sich auch eine vermehrte Sparsamkeit geltend machen müssen. Einen ähnlichen Einfluß mußte das Verrechnungssystem auf die Ausschüttung von Subventionen ausüben. Jede Steigerung des Finanzbedarfs des Bundes mußte Schwierigkeiten in den kantonalen Finanzhaushalten hervorrufen und dem Bürger den Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben unmittelbar vor Augen führen.

Das einwandfreie Funktionieren des Verrechnungssystems bildete eine Hauptvoraussetzung des vorgeschlagenen Kontingentsystems. Sofern nämlich der Kontingentsbeitrag eines Kantons größer war als die Summe von Bundessubventionen und Anteilen an bundesgesetzlich geregelten Einnahmen, mußte er die Differenz in bar aufbringen. Das aber bedeutete Abhängigkeit des Bundes von der kantonalen Finanzpolitik, von Großratsbeschlüssen und Referendumsabstimmungen. Higy sah zwar vor, daß die Bundesversammlung geeignete Maßregeln ergreifen könne, falls ein Kanton seiner Ablieferungspflicht nicht genüge. Allein es ist anzunehmen, daß ein solches staatsrechtliches Novum kaum jemals greifbare Gestalt gewinnen könnte.

Praktisch war dieser Fall unter den damaligen Verhältnissen nicht von Bedeutung. Der Bund zahlte im Jahre 1934 an Subventionen und Anteilen (ohne Kriegssteuer und Krisenabgabe) insgesamt 96 Millionen Franken aus. Demgegenüber wäre ein Kontingentsbetrag von 35—40 Millionen Franken aufzubringen gewesen. Diese Berechnungen galten unter der Voraussetzung, daß in den Jahren 1938—1940 auf Grund der Einschätzungsergebnisse der II. Periode der Krisenabgabe (1936/37) Geldkontingente erhoben würden. Mit Ausnahme von Baselstadt wäre es auf Grund der vorliegenden Daten zu einer restlosen Kompensation gekommen.

Eine Verfassungsrevision hätte damit vermieden werden können, so daß lediglich eine Abänderung des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössische Geldskala vom 9. März 1875 notwendig geworden wäre. Hierin lag der eigentliche Grund für die Aufstellung des Projekts. Higy wollte mit seiner Kompromißlösung dem konservativen, steuerpolitischen Neuerungen abholden Souverän entgegenkommen. Das Projekt war als Notbehelf gedacht. Es wollte der Öffentlichkeit die Notwendigkeit einer Bundesfinanzreform im weitesten Sinne des Wortes aufzeigen. «Ob Kontingent

¹ Krisenabgabe: von rund 2 Millionen Erwerbstätigen fielen nur 290 000 Personen unter die I. Periode der Krisenabgabe.

oder direkte Bundessteuer», schreibt der Verfasser, «die Doppelspurigkeit zwischen eidgenössischer und kantonaler Einschätzung bleibt vorläufig bestehen . . .» und kommt sodann auf sein Hauptanliegen zu sprechen: «Man darf das Kontingentssystem nicht unter einem engen parteipolitischen und finanzpolitischen Gesichtswinkel betrachten. Es handelt sich heute nicht nur um eine Bundessteuerreform, sondern um weit mehr: um eine grundlegende Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf längere Sicht. Darum erscheint es auch geboten, die Kontingente mit den Subventionen in Verbindung zu bringen. Das Kontingentssystem hat nicht nur den Zweck, den Bund zu entlasten, es soll gleichzeitig auch als Regulator zwischen dem Finanzhaushalt des Bundes und dem Finanzhaushalt der Kantone wirken.»¹

Der Bund sollte immer neue Verpflichtungen übernehmen, aber man wollte ihm die notwendigen Mittel nicht geben. Hierin lag die dringende Notwendigkeit der Finanzreform.

Nachdem die Kontingentsidee im Rahmen der Bundesfinanzreform anfänglich einigen Widerhall gefunden hatte, trat sie im Laufe der Verhandlungen in den Expertenkommissionen und im Parlament wieder in den Hintergrund. In seiner Botschaft über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechts für das Jahr 1938 hatte sich der Bundesrat auf den Standpunkt gestellt, daß das Fiskalnotrecht durch eine verfassungsmäßige Neuordnung abgelöst werden müsse.² Der hierauf vom Finanzdepartement vorgelegte Vorentwurf sah drei verschiedene Gruppen von Einnahmequellen vor: ordentliche Einnahmequellen (neue Fassung des Art. 42 BV: Ertrag des Bundesvermögens, Zölle, Besteuerung der gebrannten Wasser, von Tabak und Bier, Stempelabgaben, Ertrag von Gebühren und anderen Verwaltungseinnahmen, Hälfte des Militärpflichtersatzes), subsidiäre, im Falle die ordentlichen Mittel nicht ausreichen würden (WUST), und schließlich noch besondere Einnahmequellen zur Verzinsung und Tilgung außerordentlicher Aufwendungen für die Landesverteidigung in Krieg und Frieden: a) Beiträge der Kantone, die hauptsächlich nach der kantonalen Steuerkraft festzusetzen sind; b) Kriegsgewinnsteuern; c) Steuern vom Vermögen, vom Vermögen und Einkommen oder vom Vermögen allein. Während der Erhebung von Bundessteuern nach Buchstabe c) sollten keine Beiträge erhoben werden.³ Die Erhebung und Festsetzung der Kantonsbeiträge sollte dem Entscheid der Bundesversammlung überlassen werden, im Gegensatz zur Fassung des Art. 42, lit. f, der den Weg der Bundesgesetzgebung vorsieht.

Die Krisenabgabe sollte auch weiterhin für die Verzinsung und Tilgung der von der Bundesversammlung in den Jahren 1933, 1936

¹ Higy: Die Bundesfinanzreform . . . a. a. O., S. 415.

² BBl. 1937 II, S. 333.

³ Blumenstein: Eine verfassungsmäßige Neuordnung des eidg. Finanzhaushaltes. Archiv Bd. 6., S. 309 fg.

und 1937 bewilligten und im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Ordnung noch nicht getilgten Militärkredite erhoben werden. Die Expertenkonferenz, welche sich mit dem Vorentwurf zu befassen hatte, konnte sich mit dieser Regelung nicht befriedigen. Infolgedessen wurden die Beiträge als außerordentliches Deckungsmittel gestrichen und an ihren bisherigen Platz in der Verfassung verwiesen.¹ Sie figurierten im Entwurf des Bundesrates wiederum unter den ordentlichen Einnahmequellen, während die direkte Bundessteuer zur Deckung außerordentlicher Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung diente.²

In der Folge scheiterte jedoch die Vorlage am Widerstand der Räte, so daß durch die verfassungsmäßige Übergangsordnung vom 30. September 1938 die bisher ergriffenen Finanzmaßnahmen bis Ende 1941 verlängert wurden. Die einzige Neuerung bestand darin, daß die Krisenabgabe ausschließlich für die Verzinsung und Tilgung der außerordentlichen Wehraufwendungen reserviert wurde.

Der Gedanke der Kontingente wurde auch im Jahre 1940 bei der Finanzierung der Kriegskosten abgelehnt. Der Bundesrat sah die Einführung eines Wehropfers, einer Wehrsteuer, der Umsatzsteuer und einer Kriegsgewinnsteuer vor. In der Eintretensdebatte kamen die Kommissionsreferenten der beiden Räte auch auf die von föderalistischer Seite vorgeschlagene Erhebung von kantonalen Kontingenten zu sprechen, lehnten dieses Mittel jedoch infolge der unliebsamen Rückwirkung auf die kantonalen Finanzen ab. Bundesrat Wetter rechnete außer der Entnahme von 250 Millionen Franken aus dem Währungsausgleichsfonds mit einem Finanzbedarf von 2250 Millionen Franken für die außerordentlichen Wehrausgaben und einer dreißigjährigen Amortisationsdauer. Dieser Finanzplan hätte einen jährlichen Kontingentsbetrag von 160 Millionen Franken erfordert. Bei einer Schlüsselung nach der Bevölkerung wären auf den Kanton Zürich 24 Millionen Franken entfallen, nach dem Steueraufkommen gemäß der Krisenabgabe 45 Millionen Franken, auf den Kanton Baselstadt nach der Bevölkerungszahl 6 Millionen Franken, nach der Steuerkraft 21 Millionen Franken, auf den Kanton Freiburg nach der Bevölkerungszahl 5,6 Millionen Franken, nach der Steuerkraft 1,4 Millionen Franken usw. Einzelne Kantone hätten größere Kontingente aufbringen müssen, als ihren gesamten Einnahmen aus direkten Steuern entsprach. Eine solche Steigerung der kantonalen Einnahmen in einem Zuge erschien als ein Ding der Unmöglichkeit. Bundesrat Wetter erklärte sehr skeptisch: -

«Wenn man in der Folge bei einer neuen Prüfung des Kontingentssystems glaubt, dieses für die Deckung der Wehrausgaben herbeiziehen zu können, so kann es sich jedenfalls nur darum

¹ BBl. 1938 I., S. 421.

² BBl. 1938 I., S. 482.

handeln, einen Teil der Schulden auf diesem Wege zu amortisieren. Wir können die Frage der Möglichkeit der Kontingente sondieren, müssen aber dann jedenfalls inzwischen für Jahre die andere Möglichkeit annehmen. Die zu deckenden Ausgaben sind eben so gewaltig, daß die Kontingente, die ja für andere Verhältnisse gedacht waren, nicht spielen können.»¹

3. Der Vorschlag Régamey (1942).²

Dieses Projekt stellt eine Verbindung zwischen der Kapitalertragsteuer an der Quelle und den Kontingenten dar. Eine zentrale Stelle soll für Rechnung der Kantone eine Quellensteuer auf den mobilen Vermögenswerten erheben. Der Ertrag dieser Quellensteuer würde den Kantonen analog der heutigen Verrechnungssteuer gutgeschrieben nach Maßgabe der beantragten Rückerstattungsbegehren. Diese Guthaben der Kantone würden dann mit den Beiträgen (eventuell Subventionen) gemäß Art. 42, lit. f, verrechnet, für welche ein geeigneter Verteilungsschlüssel festzusetzen wäre. Der Bund müßte dagegen auf die direkte Bundessteuer verzichten. Die Geldkontingente sollen nach Régamay unter Berücksichtigung der Hilfsmittel und Lasten (*ressources et charges*) — ein etwas unbestimmter Ausdruck — alle 10 Jahre neu festgesetzt werden. Subventionen können abgeschafft werden, indem der gleiche Zweck durch eine Reduktion des Kontingentes erreicht werden kann.³ Um jeden Schein einer eidgenössischen Inquisition in kantonale Verhältnisse zu vermeiden, sollte überdies bei schwieriger Finanzlage eines Kantons ein spezielles Kontingent «*d'entraide fédérale*» erhoben werden, so daß sich der Finanzausgleich nicht über den gefräßigen Moloch Bund abzuwickeln hätte. «*De cette manière l'entraide fédérale sera une réalité et ne s'opérera pas au détriment de la souveraineté cantonale.*»⁴

Der Satz der Kontingente sollte wie in der Zeit des Staatenbundes veränderlich gestaltet werden, um den Schwankungen des Finanzbedarfes des Bundes zu folgen. Die Quellensteuer wäre so anzusetzen, daß der Bund sicher auf den Eingang der Kontingente rechnen könnte. Auch das Defraudantenproblem und die Erfassung ausländischer Kapitalien in der Schweiz könnte im gleichen Zuge gelöst werden.

Die Kontingentsideen Régameys fanden in der Westschweiz Anhänger, die sich zu einem «Comité d'action pour la réforme du fisc fédéral» zusammenschlossen. In einer Schrift vom Jahre 1946 mit dem Titel «Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform» legten sie ein abgeändertes Projekt vor, das sich mit der «*Entr'aide*

¹ Sten. Bull. St. R. 1940, S. 72, vgl. auch S. 39; Sten. Bull. NR. 1940, S. 164, 170 fg.

² M. Régamey: *Les finances de la Confédération et le fédéralisme*, Neuchâtel 1942.

³ Régamey a. a. O., S. 14.

⁴ Régamey a. a. O., S. 16.

fédérale» und den Bundessubventionen nicht¹ weiter befaßt. Das Verrechnungsprinzip wird beibehalten. Mit der Wehrsteuer soll auch die Couponsteuer abgeschafft werden. Neu ist der Vorschlag, daß die Geldskala nicht alle 10, sondern alle 5 Jahre (auf Verlangen eines oder mehrerer Kantone) revidiert werden kann. Erstmals werden auch nähere Aufschlüsse über den Verteilungsmodus gegeben. Man will hier auf die Wehrsteuererträge der Kantone abstellen. Nach welchen Grundsätzen eine Revision des Schlüssels vorgenommen werden soll, erfährt man dagegen aus der Schrift nicht. Ebenso wäre noch zu untersuchen, bei welchem Satze der Quellensteuer in Kantonen mit kleinen Wertschriftenbeständen eine Kompensation mit den Kontingenten möglich ist.² Der Wertschriftenbestand wechselt von Kanton zu Kanton je nach der beruflichen Gliederung der Pflichtigen und der Vermögensschichtung. Nach der Wehrsteuerstatistik von 1940 variiert der Anteil der Wertschriften an den gesamten Aktiven zwischen 64 % in Nidwalden und 15 % im Wallis, wobei nur die natürlichen Personen in Betracht gezogen sind.³

Die Kantone hätten nach diesem Vorschlage für den Ausfall aufzukommen, der sich aus dem 30prozentigen Anteil an der Wehrsteuer und den Rückerstattungen aus der Verrechnungssteuer (der natürlichen Personen?) ergeben würde. Je nach der Höhe des Kontingents müßten die kantonalen Steuertarife in einem weit höheren Maße gesteigert werden, als dies lediglich durch den Wegfall der Wehrsteuer notwendig würde. Verweigerter aber der Souverän seine Zustimmungen zu den unumgänglichen Revisionen der Steuergesetze, so bliebe es beim 25prozentigen Quellenabzug, was ebenfalls in keiner Weise der steuerlichen Gerechtigkeit entsprechen müßte. Man kann sich zwar vorstellen, daß der Bund eine solche Verrechnung den Kantonen zur Pflicht machte, was aber immerhin einen schwerwiegenden Eingriff in die kantonale Finanzhoheit bedeuten würde.

4. Der Vorschlag der Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau.⁴

Ähnlich dem Vorschlage Régameys wird hier eine Verquickung von Verrechnungssteuer und Kontingentssystem vorgenommen. Das Kontingentssystem hat hier jedoch nur die Aufgabe, dem Bunde eine zusätzliche Einnahmequelle zu verschaffen. Es findet nicht etwa eine Verrechnung des Guthabens der Kantone aus der Quellensteuer mit dem nach einem bestimmten Schlüssel fest-

¹ Der föderalistische Weg zur Bundesfinanzreform. Schriften des Aktionskomitees für die Bundesfinanzreform. Basel 1946.

² Der föderalistische Weg . . . a. a. O., S. 94 fg. Régamey: Von der Verrechnungssteuer zu den kantonalen Geldkontingenten.

³ Eidg. Wehropfer 1940. Stat. Quellenwerke der Schweiz, Heft 141, S. 67.

⁴ Ein neuer Weg zur Bundesfinanzreform. Zch. 1946.

gesetzten Geldkontingent statt. Nach dem Projekt soll vielmehr dem Bunde das uneingeschränkte Verfügungsrecht über die Erträge aus der Quellensteuer zugestanden werden. Das zusätzliche Kontingent würde dann mit den ordentlichen Subventionen verrechnet.

Es handelt sich in der Hauptsache um einen Austausch der Wehrsteuer mit der Verrechnungssteuer und einem zusätzlichen Kontingent als Lückenfüller. Im Grunde genommen werden zwei Kontingente mit verschiedener Schlüsselung projektiert.

Das Wesentliche läßt sich in fünf Punkten zusammenfassen:

1. Der Bund verzichtet auf die Nutzung der Wehrsteuer zugunsten der Kantone.
2. Dafür verlieren die Stände den Rückerstattungsanspruch aus der Verrechnungssteuer gegenüber dem Bunde.
3. Die ehrlichen Steuersubjekte haben nach wie vor ein Rückforderungsrecht auf den an der Quelle abgezogenen Verrechnungssteuerbetrag bei ihrem Kanton.
4. Um den Bund voll für den Verlust der Wehrsteuer zu entschädigen, müssen die Kantone ein zusätzliches Kontingent an die eidgenössische Staatskasse abliefern.
5. Dank der Überlassung der Wehrsteuermaterie ist es den Kantonen möglich, den entstandenen Verlust, bedingt durch den verlorenen Rückerstattungsanspruch aus der Verrechnungssteuer und durch das abzuliefernde Kontingent, selbst zu decken.¹

Mit dem ersten Teil dieses Projektes werden wir uns nicht weiter befassen. Es scheint uns lediglich, daß mit der Abtretung des Rückerstattungsanspruchs aus der Verrechnungssteuer die steuerliche Leistungsfähigkeit der Kantone nicht richtig erfaßt wird. In diesem Falle hinge dieselbe lediglich vom Ertrag einer bestimmten Kategorie von Vermögenswerten ab, nämlich den mobilen Werten. Je nach dem Anteil des mobilen Kapitals (Bankguthaben, Obligationen und Aktien), dessen Erträge der Quellensteuer unterliegen, am gesamten steuerbaren Einkommen, d. h. inklusive Ertrag des Sachvermögens und Erwerbseinkommens, würden die einzelnen Stände sehr unterschiedlich zur Deckung des Finanzbedarfs des Bundes herangezogen. Ganz abgesehen davon, daß eine reinliche Scheidung der Erträge der Quellensteuer nach Kantonen nur für die natürlichen Personen möglich ist, weil die juristischen Personen direkt mit dem Bunde verrechnen.

Neue Gesichtspunkte bieten die zur Festsetzung des zusätzlichen Kontingents aufgestellten Verteilungsschlüssel. Das Projekt sieht wahlweise zwei Varianten vor:

¹ Ein neuer Weg zur Bundesfinanzreform, S. 15.

1. einen prozentualen Zuschlag zu den gesamten Fiskaleinnahmen der Kantone (gesetzliche Bundessteueranteile, eigene Steuern, Patentabgaben, Monopole und Regale), entsprechend dem prozentualen Anteil, den die kantonalen Fiskaleinnahmen vom Einnahmentotal aller Kantone ausmachen, oder

2. einen prozentualen Zuschlag zu den kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern, entsprechend dem prozentualen Anteil, den die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen an den Gesamterträgen aller Kantone an diesen Steuern ausmachen.

Jeder Kanton könnte dann diejenige Variante wählen, die für ihn das günstigere Ergebnis zeitigen würde.

Die Kritik dieser Vorschläge wird im folgenden Teil erfolgen, der sich mit der Finanzkraft der Kantone und ihrer Erfassung beschäftigt.

III. Teil:

Die Erfassung der Finanzkraft der Kantone

Die kantonalen Geldkontingente bilden ein Mittel des Finanzausgleichs. Durch ihre Wiedereinführung sollte es möglich sein, den Kantonen im Gebiete der Besteuerung von Vermögen und Erwerb wieder die volle Objektshoheit einzuräumen. Unter Objektshoheit verstehen wir dabei das uneingeschränkte Recht einer Staatsgewalt, einen steuerlich erfaßbaren Gegenstand oder Rechtsgvorgang mit einer Abgabe zu belegen und dieselbe im einzelnen auszugestalten (Höhe, Art der Erhebung, Bewertungsmaßstab usw.),¹ gleichgültig, ob die Erträge dieser Abgabe dem eigenen oder einem fremden Haushalt zufließen.

Hier ist noch folgende Klarstellung am Platze. Vom föderalistischen Standpunkt aus darf man sich an Unterschieden in der Steuerpolitik nicht stoßen. Die Eigenart und die Systematik der kantonalen Steuergesetze und Tarife bilden nichts anderes als den Spiegel der verschiedenartigen politischen, demographischen und wirtschaftlichen Struktur der Kantone. Was am bestehenden Zustand Anlaß zur Kritik gibt, ist die Aufpfropfung der Wehrsteuer, die nach einheitlichen Normen erhoben wird, auf die 25 teilweise stark voneinander abweichenden kantonalen Steuergesetze. Dadurch kann in Kantonen mit steil ansteigender Progression infolge der noch ausgeprägteren Progression der Wehrsteuer eine Überspannung entstehen, die in keinem Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuersubjekte steht. Gleichgültig ist dabei, ob diese Ungleichheit eine Folge der Steuergesetzgebung oder der Praxis der kantonalen Behörden und der Qualität des kantonalen Veranlagungsapparates ist. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die Steuerpflichtigen infolge der Überlagerung von eidgenössischen und kantonalen Steuern in ungleichem Maße zu Abgaben an die Bundeskasse herangezogen werden.² Rein formal gesehen, wird die steuerliche Gerechtigkeit gewahrt, tatsächlich aber ergibt sich eine ungleichmäßige Erfassung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Mit Hilfe des Kontingentssystems ließe sich dieser Übelstand vermeiden. Müßte der Kanton mit autonomen fiskalischen Mitteln den eigenen und den zusätzlichen Bedarf des Bundes aufbringen, so würde er ohne Zweifel einen Steuertarif ausarbeiten, der wesent-

¹ Alb. Hensel: Der Finanzausgleich im Bundesstaate, S. 19.

² Rob. Eibel: Föderalistische Finanzreform. Schweizer Monatshefte. 26. Jg. H. 12, Zürich 1947, S. 723 fg.

lich von demjenigen abweiche, der durch die arithmetische Addition des kantonalen und des Bundesansatzes entsteht. Als Kontingents-system käme dabei nur das gebundene in Betracht, d. h. die Beiträge der Gliedstaaten müßten im voraus ziffernmäßig bestimmt werden. Der Bund hätte in diesem Falle einen genau bestimmten Anteil an den Gesamterträgen der Kantone, wobei dieser Anteil entweder als genau bestimmte Summe festzusetzen wäre oder auch als prozentualer Zuschlag zu einer bestimmten Basis ausgestaltet werden könnte. Jedenfalls müßten sich die Schwankungen in eng begrenztem Rahmen halten, um nicht die sichere Führung des kantonalen Finanzhaushaltes zu gefährden. Ein Nachteil der Beweglichgestaltung des Satzes liegt darin, daß mit proportionalen Sätzen die Leistungsfähigkeit je nach dem Ansätze verschieden erfaßt wird. Würde man wie in der Zeit des Staatenbundes je nach dem Finanzbedarf des Bundes jeweils bestimmte Bruchteile des ganzen Geldkontingents beziehen, so würden bei einer Erhöhung des Ansatzes die finanzkräftigeren Kantone entlastet, die schwächeren dagegen stärker herangezogen. Auch konjunkturelle Einflüsse müßten ausgeschaltet werden, sonst könnte sich die gleichbleibende Last der Kontingente in Krisenzeiten als schwere Belastung der Wirtschaft auswirken. Notwendig wären also die Aufstellung einer Progressionsskala und die Vornahme periodischer Revisionen.

Man kann das Kontingents-system als ein eigentliches Umlage-system bezeichnen, das die übergeordnete Körperschaft mit den untergeordneten verbindet. Der Zentralverband hat mit den Steuerpflichtigen direkt nichts mehr zu tun, seine Steuersubjekte sind vielmehr die einzelnen Gliedstaaten. Deren Objektshoheit wäre um so viel erweitert, als ihre Ertragshoheit eingeschränkt würde; denn im Grunde genommen handelt es sich bei der Abschaffung oder Beibehaltung regelmäßig erhobener Geldbeiträge stets um die Alternative, ob eine Materie des Steuerrechts zur einheitlichen Regelung durch den Bund bereits reif erscheint, oder ob es zweckmäßiger ist, die Vielgestaltigkeit der einzelstaatlichen Finanzsysteme aus besonderen Gründen aufrechtzuerhalten.¹

1. Der Verteilungsschlüssel.

Das schwierigste Problem des Umlagesystems bildet die Frage des Verteilungsschlüssels. Steuersubjekte bilden beim Kontingents-system nicht die Privaten, sondern die Einzelstaaten. Das eigentliche Problem läßt sich daher auf die Frage reduzieren: Was bestimmt die finanzielle Leistungsfähigkeit, die Steuerkraft eines Kantons? Wie ist dieselbe ziffernmäßig zu erfassen und wie soll die Steuerkraft eines einzelnen Kantons im Verhältnis zu anderen Kantonen festgesetzt werden?

¹ Alb. Hensel a. a. O., S. 152.

Die steuerliche Gerechtigkeit verlangt, daß jedermann im Verhältnis zu seinen Kräften besteuert wird. Diesem Ideal entspricht das finanzwissenschaftliche Postulat der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Schwieriger ist es, einen objektiven, allgemein anerkannten Maßstab zu finden. Um die steuerliche Leistungsfähigkeit eines Kantons beurteilen zu können, muß zunächst einmal eine Norm vorhanden sein, an der das Untersuchungsobjekt gemessen werden kann. Uns interessiert nicht etwa die Leistungsfähigkeit eines Kantons an sich, sondern die Leistungsfähigkeit im Verhältnis zu anderen Kanton, die relative «taxable capacity». Es handelt sich um die verhältnismäßige Beitragsfähigkeit unter dem Gesichtspunkt einer gleichmäßigen Belastung, ohne Rücksicht auf die «absolute», maximale Belastungsfähigkeit.

Bei der Bestimmung der alten Geldskala versuchten die Experten die «relative Steuerleistungsfähigkeit» der Kantone «jury-artig» anhand einiger kennzeichnender Merkmale zu erfassen. Vielfach mußten sie dabei mangels genügender statistischer Daten auf bloße Schätzungen abstellen. Heute steht uns dagegen eine ausgebaut Statistik zur Verfügung, so daß eine Klassierung der Kantone mit relativ größerer Genauigkeit vorgenommen werden könnte. Als Daten könnten etwa in Betracht gezogen werden: das Sparkapital, der Versicherungswert der Gebäude, der Bodenwert, die Anzahl der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen, die Anzahl und der Umfang der gewerblichen und landwirtschaftlichen Betriebe, die Kapitalien der Aktiengesellschaften und ihre Dividenden, die Bilanzsumme der Banken, das Finanzvermögen und die ungedeckte Schuld der Kantone, die Steuerbelastung und die Intensität der Steuerveranlagung, die Bevölkerungsdichte, die produktive und die unproduktive Bodenfläche usw.¹ Praktisch viel schwieriger aber wäre eine Einigung über die Bedeutung, das Gewicht, welches jedem einzelnen dieser Faktoren beizulegen wäre. Bei der Vielzahl der in Frage kommenden Größen und der Schwierigkeit der Aufstellung eines Generalnenners erscheint die Aufstellung eines Klassifikationssystems unter den heutigen Verhältnissen praktisch als undurchführbar und müßte zu noch größeren Komplikationen führen, als sie der heutige Zustand mit sich bringt.

Ein gemeinsamer Nenner für alle Faktoren, welche Gegenstand des wirtschaftlichen Verkehrs sind, läßt sich lediglich durch die Reduktion auf die Einheit des Geldwertausdrucks finden. Das Geld als allgemeines Tausch- und Wertausdrucksmittel bringt die wirtschaftlich relevanten Leistungen in einen ziffernmäßigen Zusammenhang und läßt darnach ihre Bedeutung im wirtschaftlichen Geschehen unmittelbar erkennen. Um die wirtschaftliche Stellung der handelnden Subjekte zu charakterisieren, bedient man sich dabei der

¹ Maßnahme zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau. H. 5, Zürich 1940.

Begriffe Einkommen und Vermögen. Zwischen diesen beiden Begriffen besteht letzten Endes kein Unterschied: sie sind beide nur Funktionen des «Reichtums», Ansprüche auf wirtschaftliche Güter; Einkommensbegriff und Vermögensbegriff entspringen der gleichen Wurzel, dem Begriff des wirtschaftlichen Könnens.

Das Einkommen bildet das Ergebnis der Wirtschaftsgebarung während einer bestimmten Zeitperiode, als Summe der wirtschaftlichen Güter bzw. Verkehrsobjekte, soweit sie innerhalb eines bestimmten Zeitraums (insbesondere eines Jahres) einer Person neu zufließen. Demgegenüber gibt uns das Vermögen ein Momentbild der Einzelwirtschaft hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit in einem bestimmten Zeitpunkt, stellt also die Summe der in der Verfügungsgewalt einer Person stehenden wirtschaftlichen Güter- bzw. Verkehrsobjekte dar, soweit sie in einem bestimmten Augenblick vorhanden sind.¹ Im einen Falle handelt es sich um Bereicherung, im anderen Falle um Reichtum, das eine Mal ziehen wir Längsschnitte, das andere Mal Querschnitte. Aus dem resultierenden Wertzuwachs, dem Einkommen, wird unter normalen Verhältnissen der Verbrauch und die Ersparnis, die Vermögensbildung, bestritten.

Das Einkommen der im Staate lebenden und wirtschaftenden Personen bildet auch den großen Fonds, aus dem der Staat die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Mittel holt. Zwei Wege stehen der öffentlichen Finanzwirtschaft dabei zur Verfügung: sie kann sich die Mittel im Wege des erwerbswirtschaftlichen Verkehrs verschaffen, indem sie eigene Kapitalien verwertet, oder sie kann die Mittel dem Einkommen oder Vermögen anderer Wirtschaften entnehmen, die ihrer Zwangsgewalt unterworfen sind. Bei den Erwerbseinkünften handelt es sich um die Reinerträge der großen Staats- und Gemeindebetriebe (Domänen, Forste, Versorgungs-, Verkehrs- und Bankbetriebe usw.) und um die Erträge aus Liegenschaften und angelegten Kapitalien. Bei den durch Zwangsentnahme verschafften Mitteln handelt es sich um öffentliche Abgaben oder Steuern im weiteren Sinne: eigentliche Steuern, Gebühren und Beiträge. Als Mittel der Vorfinanzierung kommt dann noch der öffentliche Kredit in Frage, also die Beschaffung von Finanzmitteln durch Beanspruchung des Geld- und Kapitalmarktes. Alle öffentlichen Mittel fließen in den meisten Fällen aus den Einkünften der privaten Wirtschaftssubjekte, seien sie nun erwerbswirtschaftlich, zwangs- oder kreditweise beschafft worden, und fließen auf irgendeine Weise auch wieder privaten Wirtschaftssubjekten zu. Ändern kann sich das Ausmaß des kollektiven Bedarfs, des öffentlichen Personal- und Sachbedarfs, während ein Teil der Ausgaben bloße Einkommensverschiebungen darstellt, so z. B. die Posten Verzinsung, Tilgung, Barunterstützung, Subventionen an Private usw. Es soll damit lediglich die Tatsache unterstrichen

¹ Bruno Moll: Probleme der Finanzwissenschaft, S. 99.

werden, daß sich allein aus der Betrachtung der geldwirtschaftlichen Vorgänge noch keine Schlüsse über die zugrundeliegenden güterwirtschaftlichen Verschiebungen und damit auch der realen Belastung ziehen lassen.

Folgende Andeutungen sollen die Schwierigkeiten dieser Faktoren aufzeigen: Eine große Verschuldung stellt z. B. eine Vorbelastung des künftigen Einkommens dar, die sich bilanzmäßig auf der Passivenseite der Privaten nicht ausgewirkt hat. Umgekehrt wird ein großes Reinvermögen als Merkmal einer erhöhten Leistungsfähigkeit angesehen werden dürfen. Hier bietet jedoch die Bewertung Schwierigkeiten, weil bei den öffentlichen Unternehmungen das Streben nach Gewinn und die Verwirklichung sozialer Zielsetzungen in einem gewissen Widerspruche zueinander stehen. Soll auf den Anschaffungs- oder Buchwert abgestellt werden? Ganz abgesehen davon, daß von einer einheitlichen kantonalen Praxis in dieser Hinsicht nicht gesprochen werden kann.

Ziffernmäßig überhaupt nicht erfaßt werden kann der Grad der Ausdehnung der öffentlichen Staatstätigkeit. Hier kann mit der Geldrechnung nicht operiert werden, weil sich kollektive Leistungen geldlich nicht richtig veranschlagen lassen. Wie sollen z. B. die Straßennetze oder die Verwaltungsgebäude verschiedener öffentlicher Körperschaften miteinander verglichen werden? Ein Kanton läßt sich solche Bauten vielleicht etwas kosten, während ein anderer in dieser Hinsicht ängstlich und sparsam haushaltet oder einen großen ungedeckten Bedarf in den nächsten Jahren zu decken hat. Begnügen wir uns lediglich mit der Erfassung des Einkommens und des Vermögens der privaten Wirtschaftssubjekte, so fallen solche Komponenten erhöhter oder verminderter Leistungsfähigkeit gänzlich außer Betracht. Sieht man also vom größten Teile dieser Faktoren, die sich ziffernmäßig nicht genau abschätzen lassen, ab, d. h. berücksichtigt man beispielsweise nur die allgemeine finanzielle Lage eines Kantons, so ergibt sich ein verfälschtes Bild der Wirklichkeit. Allein an diesem Dilemma muß infolge der verschiedenartigen wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Kantone jeder quantitative Finanzvergleich scheitern.

Ganz ähnliche Schwierigkeiten, wenn auch in geringerem Maße, ergeben sich bei der Erfassung der Steuerkraft der privaten Wirtschaftssubjekte. Nicht das Vermögen oder Einkommen an sich ist schon ein Maßstab für die Steuerfähigkeit, da nach modernen Grundsätzen die Größe und die Art des Einkommens eine verschiedene Leistungsfähigkeit begründen. Steuerfähigkeit ist die Fähigkeit, gemäß gewissen objektiven und subjektiven Bedingungen leisten zu können.¹ Objektive Faktoren stellen das Vermögen oder Einkommen als solche dar; ergänzend wird aus steuertechnischen und -psychologischen Gründen auch die Art der Mittelverwendung,

¹ Wilh. Gerloff: Die öffentliche Finanzwirtschaft, S. 248.

d. h. der Aufwand oder die Ersparung, die Kapitalbildung herangezogen. Die subjektiven Elemente ergeben sich aus der verschiedenen Wertschätzung der Güter, welche bestimmt wird durch Größe, Ursprung und Charakter der zu Gebote stehenden Mittel. Hieraus ergibt sich die Forderung der differentiellen steuerlichen Behandlung bestimmter Einkommens- und Vermögensarten.¹ Der Steuergesetzgeber kann zu diesem Zwecke, «Durchschnitte», Normaltypen bilden, wozu ihm das ganze Instrumentarium der steuer-technischen Mittel zur Verfügung steht: die Progression, die Ausgestaltung der Sozialabzüge, die Erfassung der einzelnen Vermögens- und Einkommenbestandteile usw. In diesem Zusammenhange ist auch auf die wirtschaftliche Doppelbesteuerung der juristischen Personen hinzuweisen, ob zu Recht oder Unrecht sei dahingestellt.

Wollte man also die «Steuerkraft der Kantone» lediglich an den privaten Einkommen und Vermögen messen, so ergäbe sich allein schon je nach der Ausgestaltung der Einkommenssteuer — eine andere Steuer käme wohl kaum in Betracht — eine ganz unterschiedliche Erfassung der maßgebenden Faktoren. Der Ansetzung des Existenzminimums würde im Verhältnis zwischen Stadt und Land eine gewisse Bedeutung zukommen. Ebenso hätten die Befreiung oder die Bewertung einzelner Einkommens- und Vermögensbestandteile, die Abzüge vom Roheinkommen und Rohvermögen einen Einfluß auf die Finanzkraft der Kantone, ganz abgesehen von der Progression, welche die Kantone je nach der bestehenden Einkommens- und Vermögensschichtung ganz verschieden treffen wird. Ein gewisser Ausgleich im gesamten Steuersystem könnte durch die «indirekten» Steuern erreicht werden. Es würden damit auch Steuerkräfte zum Mittragen herangezogen, die bei alleiniger Aufbringung der Lasten durch eine Vermögens- und Einkommenssteuer nicht oder nicht in gleichem Maße erfaßt werden. Eine Mehrzahl von Druckpunkten verringert den Steuerdruck eben nicht nur relativ, sondern absolut, nicht nur scheinbar, sondern tatsächlich. An der ganzen Problematik wird dadurch natürlich nicht das Geringste geändert.

Zur Illustration des Gesagten geben wir im folgenden die Kopfquoten der bisher erhobenen Bundessteuern wider. Dabei muß man sich allerdings bewußt sein, daß Kopfquoten nur einen rohen, gekürzten, leicht übersichtlichen und mit anderen solchen Quoten leicht vergleichbaren Ausdruck für die gesamte Steuerleistung einer Volkswirtschaft geben.² Im allgemeinen ist man berechtigt, einen geringen Kopfertrag als Merkmal einer ungünstigen Vermögens- und Einkommensstruktur zu werten, einen hohen als Merkmal einer großen Steuerkraft, d. h. der Konzentration von

¹ Gerloff a. a. O., S. 250.

² Gerloff a. a. O., S. 242.

Vermögen und Einkommen in den mittleren und oberen Stufen. In kleineren Kantonen kann eine solche Quote allerdings oft ein verfälschtes Bild zeigen, weil hier schon wenige große Einkommen und Vermögen ins Gewicht fallen und die Kopfquote weit über den durchschnittlichen Stand heben. Ebenso wären die Verschiebungen der wirtschaftlichen und sozialen Struktur in Berücksichtigung zu ziehen, d. h. die verschiedene Alters- und Geschlechtsszusammensetzung, die wirtschaftliche Gliederung der Bevölkerung, nebst anderen Faktoren. Unter solchen Vorbehalten vergleichen wir also die Kopfquoten der verschiedenen Bundessteuern, um einen Überblick der Entwicklung in der Zeit zu erhalten. (Tab. 5.)

Auffallend ist die verschiedene Spanne zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Kopfbetrag je nach der Ausgestaltung der Steuer. Bereits die verschiedenen Kriegssteuern zeigen gegenüber der Geldskala von 1895 (1 : 9) eine merkliche Vergrößerung der Spanne um das Doppelte bis Dreifache. Bemerkenswerte Verschiebungen zeigen sich bei den Kantonen Glarus und Zug, die eine erheblich größere Leistungsfähigkeit aufweisen, während andererseits Freiburg, Baselland, Thurgau und Luzern in der Skala etwas nach unten steigen. Der Einfluß der wirtschaftlichen Konjunktur, die sich in den städtischen und industriellen Zentren stärker auswirkt, zeigt sich bei der III. Periode der neuen außerordentlichen Kriegssteuer, indem sich die Spanne bis auf 1 : 42 vergrößert.

Die Krisenabgabe als allgemeine Einkommensteuer mit ihrer stärkeren Progression und hohen Existenzminima verstärkt diese Differenz auf 1 : 45—50, wogegen sich bei der Wehrsteuer mit 1 : 14 ein viel ausgeglicheneres Bild ergibt. Besonders ausgeprägt ist der Aufstieg des Kantons Baselland vom 18. auf den 6. Rang oder das Abfallen Neuenburgs in der Krisenperiode der dreißiger Jahre. Größere Sprünge, wie sie bei Nidwalden oder Wallis zu verzeichnen sind, sind auf Kapitalverschiebungen zurückzuführen. Am steuerkräftigsten sind während der ganzen Beobachtungsperiode die stark industrialisierten Kantone, Baselstadt, Genf, Glarus, Schaffhausen, Zürich und Zug. Am Schlusse rangieren die Kantone Appenzell I.-Rh., Wallis, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Tessin und Uri, während im Mittelfeld beständig kleinere Verschiebungen eintreten.

Diese Positionsveränderungen wirken sich auch im Steuerertrag aus. Hier steht Zürich mit einem durchschnittlichen Anteil von einem Viertel an der Spitze, wobei der Anteil in guten Konjunkturperioden jeweils nach oben tendiert. Dann folgen mit mehr als einem Zehntel Baselstadt, Bern, und Genf, die beiden Grenzkantone allerdings in letzter Zeit mit sinkender Tendenz. Die Gebirgskantone erscheinen am Schlusse, während die typischen Mittellandkantone sich im zweiten Viertel der Rangfolge befinden. Hier zeigt sich wiederum ein ununterbrochener Anstieg von Baselland, dem in jüngerer Zeit Wallis folgt. Glarus dagegen scheint seit den dreißiger Jahren im Abstiege begriffen zu sein. (Tab. 4.)

Es ist äußerst schwierig, Entwicklungslinien aufzuzeigen. Verschiebungen können mit dem Bevölkerungsaufbau zusammenhängen, mit der Konjunktur, mit der Änderung der Veranlagungspraxis, mit dem verschiedenen Aufbau der Bundessteuern usw. Selbst bei gleicher Struktur der Steuer zeigen sich von einer Veranlagungsperiode zur anderen größere Rangverschiebungen. Im Durchschnitt ändert sich die Reihenfolge bei mehr als der Hälfte aller Kantone: zwischen der I. und II. Periode der Wehrsteuer zeigen sich nicht weniger als 15 Verschiebungen, beim Übergang von der Kriegssteuer zur Krisenabgabe 14 Veränderungen usw. Eine Kontingentskala hätte solche Verschiebungen durch periodische Revisionen zu erfassen. Der Vorschlag von Higy sieht zu diesem Zwecke statistische Erhebungen vor, womit praktisch nicht viel gewonnen wäre, weil die Doppelspurigkeit in diesem Falle nicht behoben würde und die Veranlagung bloß zu statistischen Zwecken zu kostspielig wäre. Die Kontingentsanhänger aus dem Welschland setzen sich über diese Probleme ganz hinweg, womit der steuerlichen Gerechtigkeit auch nicht gedient ist.

2. Kritik einiger Kontingentsvorschläge:

Obwohl wir der Auffassung sind, daß nach den Regeln der Logik ein Finanzvergleich eine einheitliche Erfassung der verglichenen Größen voraussetzt, wollen wir im folgenden untersuchen, wie sich diese Vorschläge praktisch gegenüber dem heutigen Zustand auswirken würden. Es ist ja z. B. auch nicht ersichtlich, wieso der Anteil der Kantone an den Stempelabgaben oder am Erträgnis der Nationalbank allein nach Maßgabe der Bevölkerungszahl unter die Kantone verteilt wird. In unserem Falle gehen wir vom Ergebnis der II. Periode der Wehrsteuer aus und nehmen das Jahr 1944 als Basis unserer Berechnungen an. Auch dieser Maßstab weist gewisse Mängel auf. Es wäre der Grad der Steuerhinterziehung und die Qualität der Steuerveranlagung zu berücksichtigen; zudem wurde in dieser Zeit auch eine 5prozentige Quellenwehrsteuer erhoben, die sich vor allem für kleinere Vermögen als ungerechte Ertragssteuer auf dem Bruttoeinkommen aus mobilen Werten ausgewirkt hat. Unter Vorbehalt aller dieser Einwendungen ziehen wir also die Allgemeine Wehrsteuer als Vergleichsbasis heran.

a) Kantonale Einkommens- und Vermögenssteuern. (Tab. 6.)

Ein Vorschlag des Redressement National geht dahin, einen prozentualen Zuschlag zu den kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern zu erheben, entsprechend dem prozentualen Anteil, den die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern am Gesamterträgnis aller Kantone aus diesen Steuern ausmachen.

Hier müßten auch die Gemeindesteuern herangezogen werden, sonst würde sich infolge der verschiedenen Aufteilung der Steuerquellen in den Kantonen ein ungenaues Bild ergeben. Vermögensverkehrs- und Aufwandsteuern werden angesichts ihrer minderen Bedeutung vernachlässigt. Vor allem aber wird bei diesem Vorschlage die Ordnung des kantonalen Einnahmensystems nicht berücksichtigt: die Höhe der Steuern ist auch eine Funktion der «nichtsteuerlichen» Einnahmen eines Kantons, d. h. der Subventionen, der Anteile an Bundessteuern, der erwerbswirtschaftlichen Einkünfte, der Inanspruchnahme des Kredits. Je nach der Bedeutung dieser Faktoren in den einzelnen Kantonen wird der Steuerbedarf nach oben oder unten tendieren. Zudem setzt ein Vergleich der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern eine möglichst gleiche Steuerverwaltung, gleiche Strenge bei der Erforschung der Steuerquellen und gleiche Strenge bei der Steuereintreibung voraus.¹ Vor allem aber fällt die Tatsache ins Gewicht, daß ein quantitativer Vergleich der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern infolge der bestehenden Ungleichheiten in bezug auf die Bewertungsgrundsätze, die Umschreibung des Steuerobjektes (Gesamteinkommen, Arbeitseinkommen usw.) und der steuerfreien Abzüge ein statistisches Unding ist.²

Die folgende Tabelle zeigt, um wieviele Prozente die kantonalen und kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuern im Durchschnitt gesteigert werden müßten, um den Ertrag der Wehrsteuer in diesen Kantonen zu erreichen. Bei einer landesdurchschnittlichen Steigerung um 40,9 % ergeben sich in den einzelnen Kantonen folgende unterschiedliche Prozentzahlen:

Nidwalden	79,7	Uri	53,1
Glarus	74,6	Baselland	48,1
Zug	62,1	Schaffhausen	47,9
Baselstadt	59,1	Genf	46,6

¹ Béla Földes: Über Matrikular- und Quotenbeiträge a. a. O., S. 114.

² C. Higy, Probleme der vergleichenden schweiz. Steuer- und Finanzstatistik, S. 188 fg. Bei einigen Kantonen, welche jährlich eine Schichtung der Steuerfaktoren in enger Anlehnung an die Steuer- oder Progressionsklassen herausgeben, wäre eine Umstellung auf ein einheitliches Schema möglich, allerdings mit erheblicher kantonaler Mehrarbeit. In anderen Kantonen stehen einer solchen Umstellung unüberwindliche Schwierigkeiten entgegen, so z. B. die Unmöglichkeit einer Ausgliederung von Einkommen und Vermögen in Kantonen, wo die Progression auf der Summe beider Steuern erhoben wird. In den Kantonen mit allgemeiner Vermögenssteuer fehlt sodann der Vermögensertrag. Aber auch abgesehen vom Arbeitsaufwand wäre durch eine solche Umschichtung des steuerbaren Vermögens und Einkommens nach einem einheitlichen Schema ja noch keine interkantonale Vergleichsbasis gewonnen, weil das Grundlagenmaterial völlig heterogen zusammengesetzt ist. Higy bezeichnet eine vergleichende Statistik der Schichtung der kantonalen Steuerfaktoren als eine *contradictio in adjecto*. Das Problem der vergleichenden Steuerstatistik besteht nicht darin, sachlich Ungleiches rücksichtslos in ein einheitliches Schema zu pressen.

Zürich	45,9	Appenzell A.-Rh. . .	33,7
Waadt	45,0	Thurgau	31,3
Aargau	43,1	Freiburg	30,0
Schwyz	41,3	Obwalden	29,4
Neuenburg	40,5	St. Gallen	28,1
Solothurn	39,3	Tessin	26,0
Luzern	37,1	Graubünden	23,4
Wallis	35,4	Appenzell I.-Rh. . .	14,9
Bern	35,4		

Die Aufstellung beweist, daß die Anteile am Total der Einkommens- und Vermögenssteuern und an der Wehrsteuer bei den meisten Kantonen stark voneinander abweichen (vgl. Tab. 6). Diejenigen Kantone, die unter dem Landesmittel von 40,9 % figurieren, weisen höhere Anteile am Gesamtertragnis der kantonalen und kommunalen Einkommens- und Vermögenssteuern auf, umgekehrt tragen diejenigen Kantone, die über dem Landesmittel rangieren, verhältnismäßig mehr an den Ertrag der Wehrsteuer bei. In der ersten Gruppe befinden sich vorwiegend die landwirtschaftlichen und Gebirgskantone, in der zweiten Gruppe die Städte- und Industriekantone, nebst einigen besonders kapitalkräftigen Zentren wie Nidwalden infolge der Möglichkeit von Steuerersparnissen und der Kanton Glarus mit seinen Holdinggesellschaften; auffallend ist auch der Wohlstand des gemischten Kantons Waadt.

Es erscheint fraglich, ob unter einem Kontingentsystem alle Kantone in der Lage wären, die notwendigen Steigerungen vorzunehmen. Sie könnten natürlich auch andere Quellen stärker heranziehen und müßten sich nicht allein auf den Umbau und Ausbau der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern stützen. Eine Abänderung der Steuergesetze und -tarife würde jedenfalls in allen Kantonen notwendig werden, so daß Steuerkämpfe und Verzögerungen zu erwarten wären. Ganz abgesehen davon, daß solche «Experimente» weder von den kantonalen Verwaltungen noch von den Steuerzahlern geschätzt werden.

b) Gesamte Fiskaleinnahmen. (Tab. 6.)

Ähnliche Ergebnisse zeitigt ein Vergleich mit den gesamten kantonalen Steuereinnahmen oder den gesamten Fiskaleinnahmen.

Gemäß dem Vorschlag der Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau sollen nur die kantonalen Steuern, die Anteile an den Bundeseinnahmen, die Regalien, Monopole und Patente erfaßt werden. Nicht einbezogen werden also der Zuschußbedarf, die Subventionen, ferner der Ertrag des Vermögens und der Betriebe. Obwohl bei Verwirklichung des Projekts die gesetzlichen Anteile zum mindesten am Ertrage der Wehrsteuer dahinfallen würden, werden die gesamten Anteile an Bundeseinnahmen einbezogen,

weil der Verlust durch die den Kantonen zufallende Wehrsteuer oder aus anderen Quellen gedeckt werden müßte. Die Nichtberücksichtigung des Vermögensertrages und der Überschüsse der Betriebe ist wohl darauf zurückzuführen, daß keine vergleichende Finanzstatistik auf diesem Gebiete existiert. Die kantonalen Rechnungen sind infolge der verschiedenen Gliederung der Aktivposten in produktive und unproduktive Aktiven, infolge der ungleichen Bewertungs- und Abschreibungspraxis, nicht miteinander vergleichbar, so daß hier die Gefahr von «Manipulationen» bestehen könnte. Den Aktivzinsen stehen sodann bedeutende Passivzinsen gegenüber, so daß aus diesen Zahlen noch keine Schlüsse auf die wirkliche Leistungsfähigkeit gezogen werden dürfen, ganz abgesehen davon, daß uns eine ausgearbeitete Statistik der Kommunal финанzen fehlt.

Damit aber fehlt auch jede Annahme einer Verhältnismäßigkeit in bezug auf die kantonale Finanzkraft. Auch die «erwerbswirtschaftlichen» Einkünfte müßten einbezogen werden, sonst könnte ja ein Kanton mit ausgedehnten erwerbswirtschaftlichen Einkünften besser wegkommen als derjenige, der sich vor allem auf die eigentlichen Fiskaleinnahmen verlegt. Vieles hängt im übrigen vom Verwaltungssystem, vom Grad der Dezentralisation auf öffentliche oder private Stiftungen, Religionsgenossenschaften usw. ab.

Zürich würde nach dem besprochenen Vorschlage um etwa einen Drittel entlastet. Größere oder kleinere Verminderungen kämen auch den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Thurgau und Neuenburg zu. Mit Ausnahme von Schwyz, Nidwalden und Appenzell A.-Rh., also verhältnismäßig «reichen» Kantonen. Uri, Appenzell I.-Rh., Graubünden und Tessin müßten dagegen als ausgesprochene Gebirgskantone mehr als das Doppelte des bisherigen Prozentsatzes aufbringen, was als vollkommen ausgeschlossen erscheint. Auch mit diesem Vorschlag ist daher nicht viel anzufangen.

c) Bevölkerungszahl und Geldskala von 1895. (Tab. 6.)

Ganz absurde Ergebnisse zeitigt ein Vergleich mit der Bevölkerungszahl. Appenzell I.-Rh. müßte achtmal mehr beitragen als unter dem gegenwärtigen Regime. Ähnliche Überlastungen ergeben sich bei den meisten «armen» Kantonen: bei Nidwalden, Uri, Obwalden, Schwyz, Appenzell A.-Rh., Tessin, Thurgau, Graubünden, Freiburg, St. Gallen usw.

Nicht viel günstiger fällt ein Vergleich mit der Skala von 1895 aus. Entlastet würden im wesentlichen die wohlhabenderen Kantone, vor allem Zürich, Neuenburg, Schaffhausen, Glarus, Zug und Baselland, zu denen sich noch Tessin, Wallis, Uri und Nidwalden

gesellen. Diese Kantone wären also inzwischen leistungsfähiger geworden, während das Gegenteil bei den Kantonen Bern, Waadt, St. Gallen, Aargau, Luzern, Thurgau, Freiburg, Appenzell A.-Rh. und Appenzell I.-Rh. usw. zu konstatieren ist. Beinahe unverändert stellen sich Graubünden, Schwyz und Solothurn.

d) Ausgaben der Kantone und Gemeinden.

Zum Schluß sei hier noch der Vorschlag Eibel angeführt:¹ Seine Formel lautet wie folgt: «Man addiert in jedem Kanton für ein Stichjahr die Ausgaben sämtlicher Gemeinden mit denjenigen des Kantons», womit man einen Schlüssel erhalte, «der wohl mit genügender Genauigkeit die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone wiedergibt und nach welchem die Kantone in genau dem gleichen Verhältnis an die Bundesausgaben beisteuern müßten, wie sie und ihre Gemeinden für eigene Bedürfnisse Mittel aufwenden.» Hier soll also die «Ausgabenbremse» auf der anderen Seite des Finanzhaushaltes angesetzt werden.

Dieser Vorschlag scheitert einmal an der Tatsache des Fehlens einer ausgebauten Gemeindefinanzstatistik. Sodann spielen die Subventionen im Finanzhaushalt einiger Kantone eine große Rolle, so daß bei einem Kontingentsystem nach diesem Schlüssel sicherlich einige Bergkantone überlastet würden. Bei einem mittleren Anteil der Subventionen von 13,2 % an den gesamten wirklichen Einnahmen des Jahres 1944 betrugen die Anteile der Bundesbeiträge in Uri beispielsweise 41,4 %, in Nidwalden 32,9 %, im Wallis 24,0 %, in Obwalden 22,9, in Schwyz 21,9 % usw.² Ihre durch die Bauten hervorgerufenen Ausgaben übersteigen in vielen Fällen bei weitem die kantonalen Steuereinnahmen, ja, sie können überhaupt erst mit Bundeshilfe durchgeführt werden. Dieser Zuschußbedarf wäre also zum mindesten von den Ausgaben abzuziehen.

¹ N.Z.Z. Nr. 99 vom 17. Januar 1938.

² Quelle: Finanzen und Steuern, 1944/45, S. 85.

Schlußwort

Überblickt man die verschiedenen Vorschläge zur Wiederbelebung des Kontingentssystems, so erkennt man, daß sie alle an der Aufstellung eines geeigneten Verteilungsschlüssels scheitern. Stützen wir uns lediglich auf das Einkommen und das Vermögen der privaten Wirtschaftssubjekte, so ergibt sich infolge der Verschiedenheit der kantonalen Steuergesetze keine einheitliche Vergleichsbasis. Im Gebiete der Finanzwirtschaft aber handelt es sich um einen Bereich, in dem wirtschaftliche Vorgänge zahlenmäßig erfaßt werden. Mit einem qualitativen Vergleich allein wäre der steuerlichen Gerechtigkeit nicht gedient. Notwendig ist vielmehr ein quantitativer Vergleich, der die Komponenten der Leistungsfähigkeit, Einkommen und Vermögen, soweit dies erfassungstechnisch möglich ist, nach demselben einheitlichen Maßstab erfaßt. Ein solcher Maßstab kann infolge der Verschiedenheit der kantonalen Steuergrundlagen nur in einer direkten Bundessteuer liegen. Jeder andere Verteilungsschlüssel müßte sich infolge des Fehlens einer einheitlichen Finanzstatistik mit Annäherungen begnügen, über deren praktischen Wert man in guten Treuen zweierlei Meinung sein kann. Und solange in der Steuerpolitik das Gerechtigkeitsempfinden sich besonders empfindlich erweist, so lange wird auch diejenige Methode den Vorzug erhalten, die praktisch die Komponenten der Leistungsfähigkeit am genauesten erfaßt. Und das ist unter den heutigen Verhältnissen ohne Zweifel die Einkommensteuer.

Ergänzend müßte dann noch die «individuelle Lage» jedes Kantons in Berücksichtigung gezogen werden, d. h. durch die Modifikation des Normalbeitrages nach gewissen Kriterien, wie das schon Higy im Jahre 1937 vorgeschlagen hat. Mit dieser Verfeinerung des Verteilungsschlüssels wäre aber auch nicht viel gewonnen, weil ja die Doppelspurigkeit von kantonalen und eidgenössischen Steuern auf Einkommen und Vermögen bestehen bliebe. Der einzige Weg zur Rationalisierung des schweizerischen Steuerwesens liegt daher allein in der Anpassung des kantonalen Steuerrechts an die eidgenössische Wehrsteuer, in der Vereinheitlichung des Deklarations- und Veranlagungsverfahrens. Sobald einmal das Bundessteuerrecht eine gewisse Kontinuität aufweist, wenn langfristig disponiert werden kann, dann wird auch der kantonale Gesetzgeber imstande sein, das eigene Steuerrecht mit demjenigen des Bundes in Übereinstimmung zu bringen, und zwar in voller Berücksichtigung der kantonalen Gegebenheiten. Obwohl die allgemeine Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögens-

steuer nicht für alle Verhältnisse gleich vorteilhaft erscheint, insbesondere bietet sie in landwirtschaftlichen und gewerblichen Verhältnissen infolge der Unbestimmtheit, Ungenauigkeit und Unkontrollierbarkeit der maßgebenden Elemente gewisse Schwierigkeiten, so stellt der Übergang zum Basler System in den weitaus meisten Fällen den einzigen Ausweg aus der heute gegebenen Sachlage dar.

Angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten zur Wiederbelebung des Kontingentssystems hat sich denn auch die eidgenössische Expertenkommission für die Bundesfinanzreform¹ auf den Standpunkt gestellt, daß «die Durchführung einer Maßnahme von der Art der Wehrsteuer, richtig betrachtet, als die beste und politisch aussichtsreichste Form der Lastenverteilung auf die Kantone» anzusehen sei. «Die Steuerkraft, welche nach der Bundesverfassung (Art. 42, lit. f) für die Bemessung der Leistungen der Kantone in erster Linie ausschlaggebend ist, wird unter Berücksichtigung des Progressionsgedankens so genau bemessen, wie es bei keiner anderen Form der Erhebung kantonaler Beiträge möglich wäre. Gleichzeitig ist auch, ohne daß in allen Kantonen politische Auseinandersetzungen über die Aufbringung der nötigen Mittel zu Kontingentsleistungen erforderlich werden, eine billige Lastenverteilung innerhalb der einzelnen Kantone gesichert.»

Auch sie erblickt den Weg der Rationalisierung in der Möglichkeit einer Anpassung an die Bundesgesetzgebung und glaubt überdies einige wünschbare Vereinfachungen durch den Ausbau der Bundessteuer selbst erreichen zu können. Zu diesem Zwecke soll in vermehrtem Maße auf die fiskalische Bewegungsfreiheit der Kantone Rücksicht genommen werden. Die Kommission faßt namentlich die Umgestaltung der Wehrsteuer zur reinen Einkommenssteuer ins Auge, und zwar mit einem Tarif, der unter Mitberücksichtigung der Idee einer Übergewinnsteuer den Verzicht auf eine gesonderte Erhebung der zusätzlichen Wehrsteuer von höheren Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen und den Weiterbezug der Ergänzungssteuer vom Vermögen ermöglichen würde. Auf jeden Fall sieht sie noch manche Möglichkeiten, um gewisse Unstimmigkeiten und Unbilligkeiten zu beseitigen oder doch zu mildern, die gegenwärtig als Folge einer noch nicht genügend aufeinander abgestimmten Konkurrenz eidgenössischer und kantonaler direkter Steuern festzustellen sind.²

Wenn man den Föderalismus stärken will, dann müssen sich Kantone und Private wieder mehr auf ihre eigene Kraft besinnen und dürfen nicht bei jeder Gelegenheit danach trachten, wirtschaftliche Schwierigkeiten aller Art auf den Bund abzuwälzen. Und wenn schon das Wort «Reform» gebraucht wird, dann geht

¹ Bericht der eidgenössischen Exp.-Kommission für die Bundesfinanzreform vom 14. März 1947, S. 44.

² dito S. 45.

es weniger um eine finanztechnische, als vielmehr um eine finanzpolitische Reform. Das aber ist eine Frage der Gesinnung und der staatsbürgerlichen Einsicht, die sich nicht in Zahlen fassen läßt, sondern der persönlichen Verantwortung jedes Bürgers anheimgestellt ist.

Nachtrag

Nachdem die Idee der kantonalen Geldkontingente im Rahmen der Bundesfinanzreform zu lebhaften Diskussionen Anlaß gegeben hat und noch geben wird, rechtfertigt es sich, auch diese Vorschläge in unsere Darstellung einzubeziehen und damit das Bild abzurunden. Dies um so mehr, als der Bundesrat in zwei Botschaften sich eingehend mit den verschiedenen Schlüsseln befaßt hat und damit unsere mehr theoretischen Betrachtungen und Schlußfolgerungen auch mit dem ihm zur Verfügung stehenden Zahlenmaterial gestützt werden können.

Wir möchten dabei an dieser Stelle nochmals betonen, daß es uns nicht um die Budgetierung dieser oder jener Einnahmen oder Ausgaben geht, sondern allein um die Frage, ob gegebenenfalls eine direkte Bundessteuer einem System kantonalen Geldkontingente vorzuziehen sei.

Besondere Beachtung hat der Vorschlag der Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau auf Abtretung der Verrechnungssteuer-rückerstattungsansprüche der Kantone an den Bund gefunden. Dieser Vorschlag wurde in der Folge von der Schweizerischen Konservativen Volkspartei aufgenommen und von den Wirtschaftsverbänden mit unbeachtlichen Abweichungen übernommen. Da uns erst jetzt das amtliche Zahlenmaterial zur Verfügung steht, werden wir im folgenden auf diese sog. Verrechnungssteuerkontingente etwas näher eingehen.

I. Die Verrechnungssteuerkontingente:

Wie erwähnt, handelt es sich bei diesen Vorschlägen um einen Verzicht der Kantone auf den ihnen gegenüber dem Bunde zustehenden Ansprüche in der Höhe desjenigen Betrages, welchen die natürlichen Personen bei den kantonalen Steuern anzurechnen berechtigt sind. Das Total dieser Kantonsleistungen würde sich auf rund 100 Millionen Franken im Jahre belaufen und dürfte genügen — einigermaßen normale Wirtschaftsverhältnisse vorausgesetzt und bei Verzicht auf eine rasche Schuldentilgung —, um das bestehende Defizit im Bundeshaushalt zu decken. Für diesen Einnahmenausfall müßten die Kantone anderweitig Deckungsmittel finden, vor allem durch Erhöhung der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern.

Sofort stellt sich wieder die Frage des gerechten Verteilungsschlüssels. Wir zweifelten schon früher daran, ob der Ertrag der inländischen Wertpapiere und Bankguthaben, welcher den natür-

lichen Personen zufließt, einen brauchbaren Maßstab darstellt, um die Steuerkraft der Kantone zu messen. Welche schmale Berechnungsbasis hier zugrunde gelegt wird, das hat aber erst die Botschaft des Bundesrates zur Bundesfinanzreform dargelegt.¹

Darnach belief sich der der Verrechnungssteuer unterliegende und von natürlichen Personen versteuerte Ertrag inländischer Wertpapiere und Bankguthaben im Jahre 1944 (dem letzten der beiden Jahre, die für die Berechnung der Wehrsteuer der III. Veranlagungsperiode maßgebend waren) auf rund 400 Millionen Franken, das von der Wehrsteuer veranlagte Gesamteinkommen aber auf rund 6 Milliarden Franken. Im Landesdurchschnitt würde somit bei einer Bemessung der kantonalen Kontingente nach Verrechnungssteuerergebnissen auf eine Grundlage abgestellt, die nur $6\frac{2}{3}\%$ des steuerbaren Gesamteinkommens ausmacht.

Auch die Annahme einer Proportionalität zwischen Kapitalertrag und Erwerbseinkommen erweist sich bei näherer Betrachtung als hinfällig, besonders auch dann, wenn man wie bei der Verrechnungssteuer nur einen Teil der Vermögensanlagen berücksichtigt, die sich je nach den wirtschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Kantone ganz verschieden gestalten. Eine Gegenüberstellung des Anteils der Verrechnungssteuerkontingente am wehrsteuerpflichtigen Gesamteinkommen in Prozenten in den 12 Kantonen, für welche die Ergebnisse der letztabgeschlossenen Wehrsteuerperiode bereits statistisch verwertet worden sind, zeigt folgendes für sich selbst sprechendes Bild:²

Glarus . . .	12,5	Appenzell I.-Rh.	7,0	Luzern . . .	5,0
Zug	9,6	Schaffhausen	6,7	Baselland . .	4,9
Appenzell A.-Rh.	7,6	Obwalden .	6,4	Uri	3,4
Zürich . . .	7,2	Neuenburg .	5,2	Wallis . . .	2,7

Auch die Erweiterung der Berechnungsbasis durch den Einbezug der juristischen Personen, indem dieselben mit ihren Rückerstattungsansprüchen an die Kantone statt wie bisher an den Bund zu verweisen wären, führt zu keinen wesentlich anderen Schlußfolgerungen. Der Wertschriftenbesitz einer juristischen Person ist noch weniger ein Indiz wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit als derjenige einer natürlichen Person, da auch hier die Zusammensetzung der Aktiven je nach Tätigkeitsgebiet stark ändert. Insbesondere Kantone mit einer großen Zahl von Großbanken, Versicherungsgesellschaften, Holdinggesellschaften und Industrieunternehmen würden stark benachteiligt, wie folgende Gegenüberstellung eines 100-Millionen-Kontingents nach der Verrech-

¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 29. Januar 1948 (BBl. 1948 I 440 ff.).

² a. a. O., S. 448.

nungssteuer natürlicher und juristischer Personen und natürlicher Personen allein zeigt:¹ (Tab. 7.)

Benachteiligt würden insbesondere die Stadtkantone Zürich und Baselstadt, in geringerem Maße auch die Waadt, womit eine Art Finanzausgleich zwischen reichen und armen Kantonen, allerdings nach einem sehr rohen Schlüssel, erzielt würde. Um diesen Schlüssel zu «verfeinern», müßte eine interkantonale Verrechnung, analog der heutigen interkantonalen Steuerausscheidung stattfinden, ein Unterfangen, das wohl mit einem zu hohen administrativen Aufwand verbunden wäre. Ganz abgesehen davon, daß auch ein solcher verfeinerter Maßstab immer noch keine ideale Lösung darstellen würde.

Auch die «überraschende Ähnlichkeit», die oftmals ein Vergleich der Wehrsteuerergebnisse mit denjenigen nach einem Verrechnungssteuerekontingent zeigt, ist erklärlich. Indem nämlich die rein proportionale Verrechnungssteuer in den reicheren Kantonen (die über einen größeren Anteil der Wertschriften am gesamten Vermögen verfügen, wie die Wehropferstatistik gezeigt hat) eine größere Quote des Kapitalertrages erfaßt, werden diese gleichsam progressiv, d. h. in einem relativ größeren Ausmaße herangezogen. Damit wird eine ähnliche Wirkung wie mit einer progressiven Bundessteuer auf Einkommen und Vermögen erzielt. Gemessen an der Wehrsteuer der III. Periode, als dem bis anhin tauglichsten Vergleichsmaßstab, ergeben sich jedoch auch hier noch bedeutende Abweichungen:

Verrechnungssteuer in Prozenten der Wehrsteuer III. Periode:²

(Relative Anteile an 100 Millionen Franken Aufkommen)

Zürich	89,3	Schaffhausen . . .	110,3
Bern	93,0	Appenzell A.-Rh. .	125,1
Luzern	101,6	Appenzell I.-Rh. .	181,0
Uri	85,5	St. Gallen	125,5
Schwyz	152,0	Graubünden . . .	152,2
Obwalden	168,3	Aargau	114,5
Nidwalden	161,5	Thurgau	165,9
Glarus	184,8	Tessin	71,9
Zug	132,6	Waadt	126,8
Freiburg	101,9	Wallis	61,5
Solothurn	97,8	Neuenburg	85,3
Baselstadt	88,8	Genf	89,5
Baselland	80,1		

Die Verrechnungssteuerekontingente ergäben demnach nicht unwesentliche Veränderungen gegenüber der Wehrsteuer. Im Mini-

¹ Bericht des Bundesrates an die Kommission des Ständerates für die Botschaft vom 22. Januar 1948 über die verfassungsmäßige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes. BBl. 1948 I, S. 122.

² Botschaft a. a. O., S. 451.

zum würden die Verrechnungssteuerekontingente 61,5 % (Wallis) und im Maximum 184,8 % (Glarus) ausmachen. Eine Spanne, die wohl kaum als gerechtfertigt empfunden würde.

II. Kontingentierungsmethode nach Prof. Großmann:

Prof. Großmann, der ehemalige Finanzwissenschaftler an der Universität Zürich, anerkennt die Verrechnungssteuer nicht als brauchbaren Maßstab eines interkantonalen Verteilungsschlüssels, sondern lediglich als Sicherungsmittel. Er will auf die künftige Beitragsleistung der Versicherten an die Alters- und Hinterlassenenversicherung abstellen. Ergänzend könne anhand der kantonalen Vermögenssteuereinschätzungen auch noch das Kapitaleinkommen der Kantone errechnet werden.¹ Eine Erfassung des Erwerbseinkommens Unselbständigerwerbender böte wohl keine großen Schwierigkeiten, da sie auf Grund der Lohnausweise, wie sie gegenwärtig bei der Wehrsteuer bestehen, relativ leicht zu bewerkstelligen wäre. Eine zusätzliche Mehrbelastung ergäbe sich lediglich durch die bei der A.H.V. nicht vorgesehene Wohnortsregistrierung, um auch diejenigen Fälle, wo Arbeits- und Wohnort nicht identisch sind, nach Kantonen erfassen zu können. Für den Bund ergäbe das eine ungefähre Mehrbelastung von rund 500 000 Fr., wobei ja die statistische Aufteilung nach Kantonen nicht alle Jahre vorgenommen werden müßte. Weitere Belastungen durch die Wohnortsregistrierung hätten freilich die Ausgleichskassen und die Arbeitgeber zu tragen.

Viel schwieriger dagegen wäre die Erfassung des Erwerbseinkommens der rund 420 000 Selbständigerwerbenden. Hier wird bei der A.H.V. vor allem auf die Wehrsteuerdeklarationen abgestellt. Nach welchem Verfahren der Versicherungsbeitrag dieser Kategorie nach Wegfall der nach einheitlichen Normen erhobenen Bundessteuer errechnet werden soll, steht bis heute noch nicht fest. Wohl oder übel müßte man auch wieder zu einem Veranlagungsverfahren Zuflucht nehmen, das sich wohl nicht wesentlich von der Wehrsteuer unterscheiden würde, da die kantonalen Steuergrundlagen und namentlich die kantonale Steuerpraxis stark voneinander differieren (z. B. die Frage der zulässigen Abschreibungen bei der Ermittlung des Einkommens von Betriebsinhabern).

Noch problematischer aber wäre die Schätzung des Kapitaleinkommens, insbesondere in denjenigen Kantonen, die das System der Allgemeinen Vermögenssteuer mit ergänzender Erwerbsbesteuerung aufweisen. Läßt sich beim Basler System das Kapitaleinkommen anhand der individuellen Angaben relativ leicht errechnen, so wird man dagegen bei der alten Schweizer Type wohl zu einer rein behelfsmäßigen Schätzung greifen müssen. Beispielsweise könnte

¹ Vgl. Botschaft a. a. O., S. 457 f.

je nach Anlageart mit einem durchschnittlichen Ertrage gerechnet werden. Die Anwendung solcher Durchschnittsgrößen, die ja bei der Erfassung der Vermögenswerte in noch ausgeprägterem Maße zur Anwendung kommen als bei der Ermittlung des Einkommens, erscheint jedoch wegen der erheblichen regionalen Unterschiede in der Bevorzugung dieser oder jener Anlageart, wie auch der verschiedenen Konjunktorempfindlichkeit derselben, als recht problematisch. Außerdem würde auch hier die Steuerkraft der juristischen Personen nicht erfaßt.

Dieser Vorschlag weist zudem einen Mangel auf, der bisher allen Kontingentsvorschlägen gemeinsam war, nämlich den Mangel der Nichtberücksichtigung des Progressionsgedankens. Eine rein proportionale Belastung des Gesamteinkommens oder auch nur des Erwerbseinkommens wie im obigen Falle entlastet im allgemeinen die finanzstärkeren Kantone, d. h. die Stadt- und Industriekantone, da dieselben auf eine größere Dichte überdurchschnittlicher Einkommen und Vermögen zählen können als die finanzschwächeren, mehr agrarwirtschaftlich orientierten Kantone. Die Aufstellung einer Progressionsskala bei der Bemessung der Kantonskontingente aber bliebe nicht weniger politischen Meinungsverschiedenheiten ausgesetzt als die Aufstellung und Ausgestaltung einer direkten Bundessteuer.

Nach alledem und nach der Vertiefung, die das Problem durch die bundesrätlichen Darlegungen erfahren hat, zeigt sich, daß Professor Rappard mit seiner These «Le principe de la quotité paraît à l'emporter sur le principe de la répartition» nach menschlichem Ermessen und rationaler Erwägung auch heute recht behalten wird.

Curriculum vitae

Ich wurde am 7. August 1923 in Bülach geboren, besuchte daselbst auch die Primar- und Sekundarschule und trat hernach in die Kantonsschule Winterthur ein. Nach bestandener Maturität immatrikulierte ich mich im Herbst 1942 an der Universität Zürich für das Studium der Sozialökonomie, das ich im Oktober 1947 mit dem Doktorexamen abschloß.



